Políticas de ensino superior no Brasil na década 90.

Jacques Schwartzman

Universidade Federal de Minas Gerais
NUPES

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da
Universidade de São Paulo

POLÍTICAS DE ENSINO SUPERIOR NO BRASIL NA DÉCADA DE 90 *

Jacques Schwartzman**

I - Introdução

No início da década de 90, surgiram alguns importantes artigos analisando a situação do ensino superior brasileiro, a partir dos quais poderemos identificar as principais preocupações que dominavam a área naquela época. Para Klein (1993) as questões centrais estavam no modelo de financiamento, nas estratégias de apoio ao setor privado e nos procedimentos para a autorização de novos cursos para o setor privado e na tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. A questão do financiamento estava focada nos diferentes papeis do Ministério da Educação e do Desporto (MEC) e de outros Ministérios (via Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Financiadora de Estudos e Pesquisas (FINEP) e também Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)) no aporte de recursos para pessoal, por um lado (através do MEC) e para a pesquisa e pós-graduação, através das outras agencias de fomento. Enquanto a distribuição de recursos do MEC para pessoal e manutenção básica se fazia de forma clientelista, especialmente a partir da metade da década de 80, os recursos para pesquisa e pós-graduação se fazia na base de projetos e avaliação, embora esta fonte começasse a minguar na década de 80. Para o setor privado o Crédito Educativo consistia na principal forma de ajuda, ao assegurar o pagamento das anuidades para um expressivo número de alunos. A questão da autorização para novos cursos passou por sucessivas ondas de restrições, nem sempre bem estruturadas, que vem contendo, mas não paralisando, a criação de novos cursos de graduação especialmente no setor privado.

Um trabalho de técnicos do Banco Mundial (Wolf, Albrecht e Saliba, 1992) dá maior ênfase a questões de financiamento e gestão. As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) possuem elevados custos por aluno, quando comparadas a instituições particulares e similares estrangeiras. O seu sistema administrativo encoraja estes altos custos e desestimula a eficiência, equidade e diversidade. As IFES possuem pouca autonomia de decisão e o Governo Federal um conhecimento inadequado de seu desempenho. Em relação ao setor privado, constata-se a quase inexistência de qualquer tipo de auxílio do poder publico, com exceção do Crédito Educativo, mas uma grande interferência no controle de mensalidades e na autorização para novos cursos. As principais tentativas de reforma relacionavam-se à mudanças no Crédito Educativo, implantação de uma formula de financiamento, instituição de um plano de avaliação para cursos de graduação, na desregulamentação de várias profissões, na mudança de legislação para escolha de reitores e na elaboração de algumas alternativas para introduzir, mesmo que indiretamente, o ensino pago. Estas questões foram colocadas e

* Trabalho preparado para apresentação no “Seminário de Políticas Comparadas de Educação Superior na América Latina”, patrocinado pela Fundação FORD, Assunção, Paraguai, 17 a 19 de junho de 1996.
** Professor da Universidade Federal de Minas Gerais; pesquisador colaborador do Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.

discutidas na gestão do ministro Goldemberg (1991-92) e não foram efetivadas no governo Itamar Franco (1993-1994).

A implantação do financiamento por fórmula foi delineada com base na experiência de alguns países europeus. Neste modelo, a preocupação maior era com as questões de eficiência e produtividade, já que a maior parte dos recursos seriam determinados pelo número de alunos formados na graduação e na pós-graduação. Estes eram inseridos em relações ideais aluno/professor e aluno/funcionário por área do conhecimento, que determinariam o quadro ideal de servidores. Outras considerações como a qualidade da pós-graduação e a qualificação do corpo docente, bem como a área construída, compunham a formula, mas com um peso relativamente baixo. A implementação desta fórmula foi dificultada por várias razões. Inicialmente pretendia-se determinar um orçamento global (pessoal + custeio) mas isto mostrou-se impraticável sem que as IFES tivessem autonomia para gerir sua política de pessoal. Desta maneira, a fórmula limitou-se às verbas para Custeio e Investimento (OCC). Uma outra dificuldade era a má qualidade dos dados disponíveis para alimentar a fórmula. Quando esta foi finalmente oficialmente implantada em 1994, com as modificações sugeridas pela Associação Nacional de Docentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), ela dava um peso excessivo para os componentes históricos, deixando para as variáveis que induziriam as mudanças um pequeno papel. Além disto, a fórmula só contemplava OCC que não chega a dez por cento do orçamento de uma IFES. Ainda assim, a distribuição de recursos entre as IFES era completamente desvirtuada com os repasses da Secretaria da Educação Superior (SESu), com a manipulação da data das liberações financeiras e principalmente através do financiamento de OCC via excessos da folha de pessoal. Estes mecanismos tornaram completamente inócua a aplicação da fórmula, concentrando na direção do MEC a decisão de fato sobre a distribuição de recursos.

O documento sobre políticas comparadas de educação superior coordenado por Brunner (1994) enfatiza para o caso brasileiro as tentativas de mudança na forma de financiamento das instituições de ensino superior. O financiamento por fórmula, já mencionado acima, acabou por ser implantado de uma maneira tímida e de poucas conseqüências práticas, mas foi um passo importante no sentido de familiarizar as universidades com os indicadores de eficiência, produtividade, avaliação de qualidade e torná-los mais aceitáveis como importante referência para a negociação de recursos. No futuro estes indicadores têm boa chance de serem efetivamente utilizados num projeto mais amplo de autonomia.

O projeto da Lei de Diretrizes e Bases, de iniciativa do Congresso Nacional, é criticado por prever um financiamento automático, de acordo com as "necessidades", sem estar atrelado à avaliação. O projeto alternativo do senador Darcy Ribeiro prevê dotação global de recursos e ampla autonomia, mas é insuficientemente detalhado para se saber como estes objetivos serão atendidos. Uma importante inovação deste projeto é a possibilidade de financiamento publico para programas de qualidade em instituições privadas, o que vai de encontro ao preconizado pela atual Constituição Federal. Uma primeira versão deste projeto já foi aprovada pelo Senado em 1996.

O projeto do deputado federal Ubiratan Aguiar é considerado o mais inovativo de todos. Estabelece que a União alocará anualmente às suas universidades uma percentagem fixa da receita de impostos federais, para sua manutenção e desenvolvimento. A distribuição de recursos entre as universidades seria feita de acordo com critérios que considerariam o seu tamanho e o desempenho acadêmico e científico. A dotação seria global e o MEC reteria uma parte dos recursos para atividades de fomento, mediante apresentação de projetos e avaliação de desempenho. As IFES poderiam fazer suas próprias políticas de pessoal, a partir de um piso salarial comum, utilizando recursos por elas gerados. O número de funcionários, incluindo os professores em tempo integral, seriam definidos juntamente com o MEC, através de um sistema de cotas e relações numéricas entre o número de funcionários, alunos e professores. É parte importante do projeto a criação de um amplo sistema de avaliação a ser coordenado pelo MEC, que teria seus efeitos sobre o financiamento.

Em todos estes trabalhos, verifica-se portanto a predominância das questões financeiras e administrativas das IFES, bem como a necessidade de melhor estabelecer de que forma se daria o relacionamento do poder publico com a crescente importância das instituições particulares.

Na primeira parte deste trabalho procuraremos esclarecer a verdadeira natureza da evolução dos gastos do Governo Federal com as IFES, evidenciando o crescimento de seus principais componentes, as fontes de financiamento e a evolução do custo por aluno.

A seguir descreveremos algumas medidas recentes visando à racionalização dos gastos com pessoal e discutiremos o projeto de autonomia que ora se prepara no Governo Federal, enfatizando a profundidade das mudanças que serão necessárias e as dificuldades de natureza operacional e política que terão de enfrentar. Entre estas destaca-se a incipiente experiência brasileira em atividades de avaliação, peça fundamental em qualquer projeto de autonomia.

O setor de ensino superior privado será discutido a partir de suas possíveis relações com o poder publico e procederemos à uma avaliação da praticamente única modalidade de financiamento hoje existente, que é o Credito Educativo.

II - O financiamento das universidades federais

A questão dos recursos financeiros para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) tem sido objeto de uma grande discussão, de muitas incompreensões e ausência generalizada de dados estatísticos confiáveis. De um lado, os dirigentes universitários, órgãos de classe e alunos queixam-se da falta de recursos e baixos salários, prevendo a queda na qualidade do ensino e até o fechamento das instituições. De outro, queixa-se o Governo Federal da ineficiência na administração das IFES, do elevado custo por aluno e da necessidade de priorizar outros níveis de ensino, como se este já estivesse bem atendido.

Este trabalho tem como finalidade esclarecer algumas importantes questões do financiamento para as IFES, através do exame de dados estatísticos para este fim elaborados sob a forma de séries históricas. Esta não é uma tarefa trivial. O MEC não possui um sistema confiável de informações estatísticas, especialmente no que se refere a questões relacionadas a recursos financeiros. Não existem, por exemplo, informações relativas a recursos próprios e raras são as séries históricas deflacionadas. Examinar a despesa executada da União ou o Orçamento Geral no que se refere ao ensino superior é uma aventura temerária, que passa por mudanças de moeda, classificações aleatórias de despesas e um sem número de casuísmos, que somente alguns poucos *insiders* são capazes de decifrar. Alguns exemplos destas situações serão mostrados mais adiante.

Os principais temas ligados ao financiamento e que serão aqui tratados são os seguintes:

1. Qual tem sido a verdadeira tendência dos gastos do Governo Federal com as IFES? Eles estão crescendo, como diz o governo, ou está havendo um sucateamento das IFES?
2. Como se tem comportado o gasto por aluno?
3. Como têm crescido os recursos para outros custeios (OCC)?
4. Qual a importância de itens tais como hospitais, inativos e pensionistas e recursos próprios nos gastos das IFES?
5. Qual é a participação das IFES nos gastos do Governo Federal com Educação?
6. O Governo Federal está descumprindo o Artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, que prevê a aplicação de pelo menos cinqüenta por cento dos recursos para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental?

O orçamento para a educação

Os gastos com Educação são realizados principalmente pelo MEC, mas também por outros Ministérios. No período 1990/1993 estes outros Ministérios responderam por 5,35% dos gastos (Tabela I), quase todos para o ensino superior. A origem (Fonte) dos recursos é variada, concentrando-se nas seguintes:

Fonte 112 - Refere-se aos dezoito por cento da receita tributária líquida da União que devem ser destinados pelo Governo Federal à Educação. Os principais componentes desta receita são o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Do total arrecadado, devem ser deduzidas as transferências federais do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE) para estados e municípios.

Fonte 113 e 213 - Referem-se aos recursos do Salário Educação e ao produto de sua aplicação financeira. O salário educação é uma contribuição social e não um imposto, estando portanto fora do cálculo para a composição da fonte 112. Ele incide sobre 2,5% do salário de contribuição das empresas do setor privado, com

algumas exceções estabelecidas em lei. Do total recolhido pelo Governo Federal, 2/3 são devolvidos para os Estados que geraram o tributo. O 1/3 restante é aplicado pelo Governo Federal, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em programas para o ensino fundamental. Somente uma pequena parcela dos recursos do FNDE são aplicadas nas IFES. Isto ocorre quando a atividade financiada tem uma relação próxima com o ensino básico, como a manutenção do 1º e 2º graus das IFES ou o treinamento de professores para o ensino fundamental. No período 1990/1993, representaram 10,4% das despesas realizadas pelo MEC e no período 1994-95 atingiram 23,3% (Tabela II).

Tabela I - União: Dispêndios globais com educação (todas as fontes) 1990 - 1995

Em US$ 1,000,000

Anos	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**
- União	**7,349**	**5,524**	**4,355**	**7,113**		
- MEC	5,390	4,222	3,301	5,695	10,025	11,419
-Transferências (Municípios e Governo do Distrito Federal*)	1,642	961	892	1,027		
- Outros Ministérios	316	341	162	391		

* - 1990 a 1993: Batista (1994).
- 1994 a 1995: Dados fornecidos pelo MEC.

Fonte 153 - São recursos da Seguridade Social, alocados para o pagamento de inativos e pensionistas do MEC além de outros gastos típicos de seguridade tais como a merenda escolar. A origem destes recursos é uma contribuição de dois por cento sobre a receita bruta das empresas públicas e privadas.

Fonte 250 - Constituem os recursos próprios diretamente arrecadados pelos órgãos da administração indireta do MEC, especialmente pelas IFES. As duas principais fontes destes recursos são a receita dos Hospitais Universitários (a maior parte proveniente do Sistema Único de Saúde - SUS) e as receitas de aplicações financeiras, geralmente significativas nos períodos de elevação da inflação.

Outras Fontes - Além destas o governo pode alocar recursos ordinários para a Educação (Fonte 100) e outros provenientes de loterias federais e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (FINSOCIAL).

A educação superior no orçamento do MEC

São duas as principais formas de se verificar o gasto com educação superior pelo Governo Federal, sendo que ambas apresentam difíceis problemas de interpretação, que procuraremos elucidar na medida da disponibilidade das informações hoje existentes.

Em primeiro lugar, é possível analisar o Programa Ensino Superior no âmbito do Orçamento Geral da União (Tabela III). Neste são alocados todos os gastos que se consideram pertinentes ao Ensino Superior. É de se esperar que exista algum grau de

subjetividade e imprecisão quando da decisão de se atribuir à educação superior determinados gastos. O caso mais notório é o dos Hospitais Universitários, que combinam atividades de ensino de graduação e pós-graduação, pesquisa e assistência social. Enquanto as duas primeiras funções relacionam-se com o ensino, a terceira pouco tem a ver, sendo mais um serviço prestado à população nos mesmos moldes de qualquer hospital público. Um outro exemplo são os cursos de nível fundamental e médio mantidos pelas universidades, onde nem sempre é possível ratear as despesas que são comuns para estes níveis de ensino e para toda a Universidade. Pensemos também na dificuldade de alocar no Programa Ensino Superior os gastos com inativos e pensionistas, já que teríamos de conhecer as suas atividades quando na ativa.

Tabela II - Ministério da Educação e do Desporto: Dispêndios globais

Em US$ 1,000,000

	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**
Todas as Fontes	**5,390.0**	**4,222.0**	**3,301.0**	**6,419.4**	**10,025.4**	**11,419.4**
- Fonte 112	3,745.0	2,853.0	2,126.0	2,187.4	2,522.1	3,768.6
- Fonte 250	347.0	399.0	296.0	484.5	739.8	620.1
- Fonte 113 + 213 (Salário Educação)	505.0	391.0	583.0	1,754.8	2,719.4	2,283.7
- Fonte 153 (Seguridade)	248.0	283.0	145.0	475.4	341.5	415.1
- 100 + Outras	546.0	297.0	151.0	1,517.3	3,702.6*	4,331.9**

- 1990 a 1992: Batista, (1994).
- 1993 a 1995: Dados fornecidos pelo MEC.

* Inclui 1.703,6 do Fundo Social de Emergência (199) + 883,4 da Fonte 312.

** Inclui 3.682,4 do Fundo Social de Emergência.

Tabela III - União: Ensino superior, dispêndios globais

Em US$ 1.000.000

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
- MEC	**3,156**	**2,261**	**1,920**	**2,766**		
- Ensino	2,689	1,929	1,621	2,362		
- Hospitais Universitários	454	322	293	395		
- Demais Ministérios	230	282	122	332		
Total	**3,386**	**2,544**	**2,042**	**3,098**		

Batista, (1994).

Diante destas dificuldades pode-se esperar diversas distorções na alocação de despesas por Programa, além de uma certa dificuldade de efetuar análises de médio e longo prazo, pois não há garantia de uma classificação uniforme ao longo do tempo.

É preciso ressaltar também que ao analisar-se as despesas com Ensino Superior por Programa, nelas deverão estar contidas as despesas do MEC e de outros Ministérios. Se estivermos interessados no preceito constitucional de se alocar 18% das receitas líquidas à Educação será preciso considerar todos os Ministérios. No entanto, se o objetivo for o de analisar somente os gastos do MEC com o ensino superior, será necessário destacar aquele programa nas despesas do MEC.

Uma segunda abordagem, de grande interesse para o projeto de autonomia das IFES e também para a análise de vários aspectos destas instituições (custos, por exemplo) é o de se conhecer os gastos realizados pelas instituições federais de ensino superior mantidas pelo MEC. A principal referência para estes dados é a publicação *Boletim de Dados Físicos e Orçamentários das Instituições de Ensino Superior Federais* do MEC/SESu. Nela são apresentadas, para cada IFES, a execução orçamentária com recursos do Tesouro, nas rubricas de Pessoal, Custeio e Capital.

Uma limitação óbvia deste tipo de informação é que ela não retrata o total de gastos das IFES, já que não considera as despesas realizadas com recursos próprios nem os convênios realizados através de Fundações. A ausência destas informações distorce significamente as despesas de Outros Custeios e Capital, que apresentam-se, por conseqüência, geralmente subestimadas.

Uma outra dificuldade desta abordagem é que ela não fornece os gastos somente com o ensino superior, pois algumas das IFES, como os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), têm também ensino de nível médio e fundamental. Outras possuem atividades tais como museus, assistência médica à população e outras atividades de Extensão mais voltadas para a comunidade não universitária.

1. Despesas do Governo Federal com as IFES

A Tabela IV apresenta a evolução dos gastos do Governo Federal com as IFES, bem como a execução dos recursos próprios das mesmas, em dólares, no período de 1990 a 1995. Embora os valores expressos naquela moeda sejam mais fáceis de assimilar em um pais sujeito a elevadas taxas de inflação, além de permitir comparações internacionais, as suas limitações devem ser expostas. Em primeiro lugar, o uso da cotação oficial nem sempre reflete uma taxa que pode ser considerada razoável. Isto ocorreu em 1989 quando a cotação do dólar no mercado paralelo era mais do que o dobro da cotação oficial e em 1990 quando era quase 30,0% superior. Em 1994 e 1995, o dólar não acompanhou o ritmo da inflação e portanto os valores em dólar para aqueles dois anos estão superestimados. Para amenizar estes problemas, optamos por apresentar a série deflacionada (em cruzeiros) em dólares de um determinado ano (1995).

O caminho mais correto, no entanto, é deflacionar a série de gastos em valores correntes por um índice de preços de abrangência nacional, o que esta feito na Tabela V, para o período 1974-1995, utilizando-se como deflator o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) anual médio da Fundação Getulio Vargas. Ainda assim, a série apresenta uma distorção para o ano de 1994. Quando da mudança do cruzeiro real para o real, todos os gastos efetuados entre janeiro e junho daquele ano foram divididos por 2750, que era a Unidade Real de Valor de junho. Este procedimento contábil por parte do Governo Federal, levou a uma forte subestimação do gasto total (principalmente de pessoal) de 1994, já que a inflação foi muito elevada nos seis primeiros meses daquele ano.

Tabela IV - IFES: Execução orçamentária de recursos do Tesouro e próprios 1990-1995

Em US$ 1.000.000 de 1995

	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**
Pessoal	4,472.4	3,264.2	2,590.6	3,269.0	4,429.16	5,021.6
OCC - Tesouro	615.6	392.2	341.5	594.5	662.8	874.7
OCC - Próprios	n.d.	n.d.	n.d.	498.0	700.2	502.6
- Hospitais	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	250.6	216.9
Total (Recursos do Tesouro)	**5,088.0**	**4,048.6**	**2,932.1**	**3,863.5**	**5,091.9**	**5,896.3**

- 1990 a 1993: MEC/SESu (1991, 1992 e 1993), n°s 4, 5 e 6.
- 1993 a 1995: Dados fornecidos pelo MEC

Tabela V - IFES: Despesas executadas com recursos do tesouro e custo por aluno (1974-1995)

(Em Cr$)

Ano	Despesas executadas OCC + pessoal valores correntes	Despesas executadas (em Cr$ de 1989)	Custo por aluno* (em Cr$ de 1989)
1974	2.221,0	2.236.949,0	10.014.8
1975	3.571,1	2.938.599,4	11.906,4
1976	6.436,9	3.752.076,1	14.753,7
1977	9.672,8	3.950.924,2	14.258,1
1978	15.013,8	4.420.334,1	14.718,2
1980	51.100,0	4.881.448,6	14.583,7
1982	256.800,0	5.980.159,5	17.319,5
1984	1.481.500,0	4.227.370,9	11.584,4
1986	17.060.200,0	6.174.270,8	17.330,5
1988	706.737.700,0	10.055.596,8	27.749,0
1989	11.116.234.400,0	11.116.234,4	31.184,0
1990	246.472.639.000,0	8.678.537,1	21.807,9
1991	923.406.930.000,0	6.316.951,8	15.728,1
1992	8.793.310.500.000,0	5.506.852,5	13.260,4
1993	253.136 560 000 000,0	7 193 459,3	16.451,7
1994	2 791 825 000 **	8 703 089,9	19.488,3
1995	5 412 683 400 **	10 077 481,0	

* A partir de 1990, inclusive, os alunos de 1° e 2° graus estão incluídos no total do corpo discente.
** Em reais.

Pode-se perceber um nítido crescimento das despesas de 1974 até 1989, com os valores quase quintuplicando. No período de 1990 a 1992 (Governo Collor) os gastos diminuem, voltando a subir a partir de 1993. As razões para estas variações são de varias naturezas e parte delas foram analisadas em outro trabalho (Schwartzman, 1993). Resumidamente, o crescimento dos gastos no período 1974-1989 pode ser atribuído à incorporação de nove IFES no período, a mudanças no regime de trabalho dos professores (em 1973, 19,8% estavam em 40 horas e dedicação exclusiva, passando para 81,6% em 1989), ao aumento do número de professores (117,5% entre 1971 e 1990) e funcionários (141,6 % entre 1972 e 1990), melhoria na titulação dos professores (13,9% de mestres e doutores em 1973 para 53,0% em 1991). As variações de salário real dos servidores foram erráticas, tendo crescido apenas nos anos de 1981, 1986, 1987 e 1994, apresentando redução nos outros anos. Os fatores mais importantes para explicar o crescimento dos gastos com a folha de pessoal naquele período, devem ter sido o aumento do número de servidores e a elevação do quadro de professores em tempo integral. É preciso registrar também que o aumento dos gastos do Governo Federal com as IFES deve ser atribuído principalmente ao crescimento da folha de pessoal já que os outros gastos (OCC) mantiveram-se estáveis ou até mesmo decrescentes em termos reais para alguns anos da série, com exceção do último triênio (ver Tabela VI). Já no período Collor, a queda dos gastos esteve estreitamente relacionada ao arrocho salarial que ocorreu naqueles anos, como se pode verificar na Figura 1 (Anexo I), referente ao funcionalismo publico federal em geral. A partir de 1993, é possível uma analise mais desagregada devido à maior disponibilidade de dados. O crescimento teve a ver com a recomposição salarial dos servidores, especialmente no governo Itamar Franco, bem

como com o crescente peso da folha de aposentados. Em relação a este último ponto, é importante observar que a partir de 1991, com a instituição do Regime Jurídico Único, o pagamento de todos os aposentados (com salários maiores do que na ativa) passou a ser incluído na folha de pessoal das IFES, enquanto anteriormente somente os estatutários ali eram colocados e os celetistas recebiam aposentadorias menores pelo INSS.

Tabela VI - Execução orçamentária dos recursos de OCC do Tesouro das IFES (1974-1995)

Ano	Valores correntes	Valores constantes (*)	Índice (1989 = 100)
1974	0.49	515.580.0	115.6
1975	0.58	477.272.0	107.0
1976	0.73	425.518.0	95.5
1977	1.19	486.064.0	109.0
1978	1.36	400.408.0	89.8
1980	6.60	630.508.0	141.5
1981	15.00	682.725.3	153.2
1982	26.30	349.331.7	78.4
1983	43.00	393.430.1	88.3
1984	127.20	362.995.4	81.4
1985	544.30	449.173.5	100.8
1986	1.800.00	651.395.1	146.1
1987	6.883.00	766.806.3	172.0
1988	48.742.30	692.080,9	155.3
1989	445.692,00	445.692,0	100.0
1990	29.864.318.00	1.051.551.0	235.9
1991	99.313.658.00	679.396.6	152.4
1992	1.023.806.200.00	641.163.5	143.8
1993	38.952.807.000.000.00	1.106.933,8	248.3
1994	363.399.300(**)	1.132.842.1	254.1
1995	802.839.400(**)	1.494.748.2	335.3

Fonte: 1974 a 1978: MEC/SESu (1979, p.41).
1990 a 1992: MEC/SESu (1991,1992 e 1993).
1993 a 1995: Dados fornecidos pelo MEC
(*) Valores corrigidos pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas (FGV), média anual.
(**) Em Reais

Ao separarmos as despesas com pessoal daquelas com OCC, verificamos que a partir de 1993 a recuperação dos valores de OCC é significativa (Tabela VI). De fato, no triênio 1993-95 os índices são os mais altos de toda a série histórica. Para 1994, o valor em real teria sido ainda maior se a transformação do cruzeiro real para o real tivesse sido feita utilizando-se as URVs dos meses de janeiro a junho, ao invés de utilizar apenas a de junho. De acordo com nossas estimativas, o valor correto deveria ser 10,28% superior. Uma parte da explicação para o crescimento de recursos de OCC a partir de 1993, pode estar relacionada a introdução de alguns benefícios aos servidores, especialmente o vale-refeição.

O crescimento da folha de pessoal no último triênio em análise, certamente não esta relacionado ao aumento do número de servidores, que ao contrario, sofreram varias restrições de contratação no período. As razões devem ser procuradas no aumento da folha de inativos e pensionistas e na política salarial do governo Itamar Franco (Figura II no AnexoII).

2. O gasto por aluno

Sendo a Universidade uma organização de objetivos múltiplos, para se conhecer o gasto por aluno é necessário ratear os custos da Universidade alocando-os para cada uma de suas finalidades: ensino (de 1° e 2° graus, superior e pós-graduação), pesquisa e extensão. Somente desta maneira é possível fazer comparações significativas entre universidades ou segmentos destas. Na pratica, muito pouco se trabalhou nesta direção devido a dificuldades operacionais. Desta forma, continuamos utilizando a relação entre os gastos totais e o número de alunos como um indicador do custo por aluno, com algumas correções (Gaetani e Schwartzman, 1991).

Uma outra importante observação é que sempre se calcula o custo do aluno para o Governo Federal, não se incluindo os recursos próprios e aqueles administrados pelas fundações ligadas às IFES. Por estas passam, em geral, os financiamentos da FINEP e de outras agencias de fomento, os cursos de extensão, as consultorias e a prestação de serviços. É possível que a inclusão destes dois itens eleve o custo por aluno em aproximadamente vinte por cento.

No entanto, uma série histórica deflacionada desta relação não deixa de ter a sua utilidade, pois para um mesmo grupo de instituições é possível revelar a tendência da variável em exame. Neste sentido, a Tabela V é bastante clara. O custo por aluno triplica entre 1974 e 1989, declina até 1992 e volta a crescer a partir de 1993. O pico da série encontra-se no biênio 1988-89. É evidente que estas oscilações têm a ver com a política salarial e com o crescimento da folha de inativos a partir de 1991-92. Por outro lado, mostra também um modesto crescimento do número de alunos (Tabela VII) relativamente ao aumento dos gastos (de 1972 a 1994 o número de alunos de graduação passou de aproximadamente 182 mil para 367 mil).

Para efeito de comparações internacionais a interpretação dos dados é mais problemática. As estruturas organizacionais são muito diferentes e relacionam-se basicamente com o fato se de incluir ou não a folha de aposentados, o nível de terceirização, o papel do Hospital Universitário e a existência de pós-graduação e pesquisa significativas. Alem disto, a comparação em dólares nem sempre faz sentido, pois as cotações vigentes não refletem necessariamente a paridade do poder de compra da moeda entre diferentes países.

Não obstante estas limitações na qualidade dos dados, tudo indica que o custo das IFES no Brasil é extremamente elevado quando comparado a outros países da América Latina. Para o inicio da década de 90 o custo por aluno no Brasil era de US$

8712 enquanto os países mais próximos deste número eram o Chile com 1480 dólares e a Venezuela com 1454 dólares (Brunner, 1994)

.

Tabela VII - Alunos das Instituições Federais de Ensino Superior (1990-1994)

	Total	Graduação	Pós-Graduação	1° e 2° Graus
1990*	397.953	331.165	25.025	41.763
1991	401.635	335.614	25.572	40.449
1992	415.285	350.651	25.937	38.697
1993	437.248	360.352	27.864	49.032
1994**	446.587	367.050	31.045	48.492

* - 1990 a 1993: MEC/SESu, (1991, 1992 e 1993).
** - 1994 : Dados fornecidos pelo MEC

Para os anos mais recentes (1994 e 1995) vamos constatar que o custo por aluno já se aproxima da marca de 10 mil dólares (sem considerar os gastos com recursos próprios e das Fundações), o que mesmo com todos os descontos que se possa fazer dadas as peculiaridades das IFES, ainda pode ser considerado um valor muito alto e o que é mais grave, com tendência a crescer. Uma outra maneira de apresentar estes dados, que traz os valores em dólar para a atualidade, é a de transformar os valores da série de gastos totais das IFES, em cruzeiros constantes, para o dólar de um ano mais próximo, no caso o de 1994 (Tabela VIII, última coluna).

Tabela VIII - IFES: Despesas executadas com recursos do Tesouro e custo por aluno (1974-1995)

	Orçamento global (em mil dólares)		Custo por aluno*		
Ano	**US$ Oficial**	**US$ Paralelo**	**US$ Oficial**	**US$ Paralelo**	**Em US$ de 1994**
1974	325,659.8	310,629.3	1,396	1,381	5,027.5
1975	442,503.8	371,979.1	1,793	1,507	5,977.0
1976	596,018.5	480,373.1	2,343	1,889	7,406.4
1977	674,076.6	589,817.1	2,432	2,128	7,157.6
1978	832,723.2	739,605.9	2,773	2,462	7,388.6
1980	976,681.9	866,101.7	2,918	2,588	7,321.1
1982	1,482,764.6	1,246,601.9	4,214	3,610	8,694.5
1984	857,349.5	837,010.4	2,349	2,294	5,815.4
1986	1,231,783.3	816,277.5	3,457	2,291	8,700.0
1988	3,631,185.4	2,617,547.0	10,020	7,223	11,303.5
1989[1]	7,313,312.1	3,368,555.8	20,516	9,450	15,654.5
1990	3,621,029.8	2,833,018.8	9,099	7,119	10,947.7
1991	2,256,725.4	2,039,326.2	5,619	5,077	7,895.5
1992	1,931,789.0	1,620,642.1	4,652	3,902	6,656.8
1993	2,861,959.0	2,433,654.3	6,545	5,565	8,258.8
1994	4,369,000.0	4,117,735.9	9,783	9,220	9,783.2
1995	5,896,300.0	5,857,882.4			

* A partir de 1990, inclusive, os alunos de 1° e 2° graus estão incluídos no total do corpo discente.

3. Gastos em custeio (OCC)

A principal reclamação dos dirigentes das IFES junto ao Governo Federal tem sido a da insuficiência dos recursos para OCC, já que a verba de pessoal, de uma forma ou de outra, sempre foi repassada pontualmente e de acordo com as solicitações. Aqui, a queixa possível seria com os níveis salariais.

Ao examinarmos a Tabela VI, que descreve os gastos em OCC das IFES com recursos do Tesouro, tenderemos a concordar com as reclamações. Com exceção dos anos de 1990, 1993, 1994 e 1995, os gastos em OCC não acompanharam o crescimento do número de alunos, ficando muito abaixo de qualquer parâmetro aceitável. Como então foi possível expandir o sistema? Entre 1974 e 1995 pelo menos dez novas IFES

[1] Neste ano os salários de servidores das universidades federais foram reajustados mensalmente.

foram incorporadas ao sistema federal e passaram a comer do mesmo bolo, a pós-graduação e a pesquisa cresceram significativamente e algumas IFES encetaram importantes programas de construção.

Existem duas possíveis respostas para estas questões. A primeira é a de que são significativos os recursos próprios das IFES, como se pode perceber nos anos de 1993, 1994 e 1995, que chegam a equivaler àqueles alocados pelo Governo Federal. Dois são os componentes destes recursos: a receita financeira de aplicações e as receitas dos Hospitais Universitários, provenientes do SUS. A primeira delas, como já relatado, (Schwartzman, 1993) origina-se dos excessos das verbas de pessoal que ficavam ã disposição das IFES e que eram aplicadas no mercado financeiro, transformando-se em receitas próprias. Isto é, de fato são recursos do Tesouro transferidos para as IFES sem qualquer tipo de critério explicito e que tem desmoralizado todas as matrizes de distribuição de recursos até aqui produzidas pela ANDIFES e pelo próprio MEC. Em relação aos recursos do SUS, eles são provavelmente maiores que os valores que aparecem nos orçamentos, já que em algumas IFES eles entram pelas fundações ou organizações semelhantes.

Além dos recursos próprios, as IFES contam com recursos que transitam pelas fundações, como é o caso dos provenientes da FINEP. Uma estimativa que fizemos para a Universidade Federal de Minas Gerais mostrou que eles equivaliam aos gastos de OCC do Tesouro. Uma boa parte destes recursos destina-se à complementação salarial para professores e funcionários, mas são usados também como a principal fonte para compra de equipamentos.

A conclusão a que se pode chegar é que os recursos para OCC das IFES não são tão pequenos como se quer fazer parecer. A questão é que a discussão concentra-se nos recursos do Tesouro, sendo que outras fontes são possivelmente tão ou mais importantes. No entanto, apresentam-se muito mais instáveis. O montante do excesso da folha repassado para as IFES era decidido aleatoriamente, dependendo muitas vezes de pressões políticas. Os recursos das fundações dependem do esforço de captação de cada uma e das disponibilidades das agencias de fomento. Portanto, a luta por mais recursos orçamentários de OCC constitui-se, mesmo num contexto de relativa abundância, num ato defensivo perfeitamente compreensível.

4. Os gastos com pensionistas e inativos, Hospitais Universitários e os recursos próprios

O total de recursos próprios disponíveis para as IFES, como vimos acima, é substancial no que se refere a sua participação nos gastos em OCC. De acordo com o Tabela IV, em 1993, 1994 e 1995 ele foi equivalente aos recursos aportados pelo Tesouro para OCC. Na realidade, a verdadeira participação do Tesouro é maior já que grande parte dos recursos próprios são receitas financeiras provenientes da aplicação de recursos do Governo Federal. A manutenção de altos níveis de recursos próprios em 1995, quando a inflação arrefeceu e todas as IFES entraram no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), pode ser explicada pela existência de saldos financeiros provenientes dos dois anos anteriores e gastos em 1995.

No entanto, como se sabe, estes não são os únicos recursos próprios com que contam as IFES, pois aí não estão incluídos os das Fundações e nem todos os recursos dos Hospitais Universitários transitam pelo orçamento das IFES.

Tabela IX - IFES: Despesas executadas com pessoal (1974-1995)

Em CR$ 1.000

Ano	Valores correntes	A preços de 1989	Índice 1989=100
1974	1.732	1.822.420.300	17,1
1975	2.989	2.459.681.200	23,0
1976	5.710	3.328.889.900	31,2
1977	8.477	3.462.230.200	32,1
1978	13.636	4.014.189.100	37,6
1979	21.901	4.189.731.500	39,3
1980	44.500	4.251.152.900	39,8
1981	99.300	4.519.641.500	43,3
1982	30.500	5.368.063.600	50,3
1983	480.000	4.391.778.600	41,1
1984	1.354.300	3.864.817.200	36,2
1985	5.820.400	5.102.592.100	47,8
1986	15.260.200	5.552.455.700	52,0
1987	68.712.000	7.654.918.000	71,7
1988	657.995.400	9.342.728.600	87,5
1989	10.670.542.400	10.670.542.400	100,0
1990	207.822.771.800	7.317.638.400	68,6
1991	824.093.281.000	5.636.798.000	52,8
1992	7.769.304.300.000	4.865.689.000	45,6
1993	214.183.760.000.000	6.086.525.900	57,0
1994	2.428.423.700*	7.570.248.000	70,9
1995	4.609.844.000*	8.582.733.600	80,4

Fonte - Schwartzman, J. (1993), Tabelas 2, 3, 5 e 6.
1992 a 1995: Tabelas 5 e 6
* Em Reais

Existe a impressão de que o significativo crescimento da folha de pessoal (Tabela IX) a partir da promulgação do Regime Jurídico Único, tenha a ver com o crescente peso de pensionistas e inativos na folha. De fato, anteriormente só incorporavam-se à folha de inativos os poucos servidores estatutários, que se restringiam às mais antigas IFES autárquicas. A partir do Regime Jurídico Único, a responsabilidade pelos inativos passou do INSS para o MEC, o que impactou fortemente na folha de pessoal. De acordo com um estudo (*Folha de São Paulo*, 15-8-1993), o peso de inativos e pensionistas era de 9,6% em 1992 e 23,3% em 1993. Para 1994 este percentual se elevou para 30,1%, em 1995 foi de 26,5 e para 1996 a proposta orçamentaria prevê 31,2 %. Embora os três últimos anos mostrem uma certa estabilidade da participação relativa dos inativos na folha de pessoal, seria mais prudente esperarmos mais um ou dois anos para constatarmos a tendência. Isto porque o bom senso indica que o estoque de aposentados tenderá a aumentar nos próximos anos

com a contínua entrada de "jovens" professores aposentados que lá permanecerão por muitos anos.

5. A participação das IFES nos gastos em Educação do Governo Federal

Como verificamos, o Governo Federal deve gastar dezoito por cento da sua arrecadação líquida de impostos em Educação, que constituem a chamada Fonte 112. No entanto, além dela outros recursos são utilizados para a Educação, sejam provenientes do que excede os dezoito por cento, como a Fonte 100, sejam provenientes de contribuições como o salário educação (2,5% sobre a folha de pagamento de empresas comerciais e industriais, inclusive entidades públicas e sociedades de economia mista), Loterias, a Contribuição para o financiamento da Seguridade (dois por cento da receita bruta de empresas publicas e privadas) e outras contribuições de menor expressão.

É interessante, portanto, examinar o peso das IFES no gasto total do Governo Federal com Educação e a participação das IFES nos gastos da Fonte 112. A Tabela X mostra que os gastos das IFES com recursos do Tesouro em relação aos gastos totais do MEC estiveram elevados em 1990 (71,8%) mas declinam a partir daquele ano para um nível ao redor de cinqüenta por cento nos três últimos anos da série. A última linha dessa tabela revela que este percentual é menor quando nos referimos aos gastos totais em Educação, já que como sabemos o MEC não é o único Ministério a fazer tal tipo de gastos.

Tabela X - Participação das IFES nos gastos em Educação, em porcentagem (1990-1995)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Gastos IFES Tesouro/Fonte 112 - MEC	96,7	79,0	90,9	130,8	173,0*	156,4*
Gastos IFES Tesouro/ Gastos MEC Tesouro	71,8	59,0	64,2	48,2	47,0	53,3
Gastos IFES Tesouro/Gastos com Educação	49,2	40,8	44,3	40,2		

Tabelas 1, 2, 3 e 5
* Não incluem gastos da Fonte 112 efetuados por outros Ministérios

É importante observar também que as IFES, desde 1993, já vêm consumindo bem mais do que o mínimo que o Governo Federal deve gastar com a educação em geral.

A Tabela X permite-nos melhor situar a atual prioridade estabelecida pelo Governo Federal para o ensino fundamental. Inicialmente, está claro que pelo menos algo em torno dos cinqüenta por cento dos recursos que vem sendo gastos pelo MEC devem ir para as IFES, já que estas tem o Governo Federal como seu mantenedor. O que se pode fazer é racionalizar o uso de recursos, o que permitiria alguma transferência para outros níveis de ensino. Em segundo lugar, não se pode dizer que o Governo Federal gaste pouco com outros níveis de ensino, que são os outros cinqüenta por cento e que se traduzem nos programas de merenda escolar, livro didático, ajuda aos municípios, erradicação do analfabetismo, escolas agro-técnicas, etc. É certo que sempre se pode racionalizar o uso de recursos no ensino superior e transferir os ganhos para o ensino fundamental, mas o mesmo pode ser feito também nos programas acima citados, que nunca primaram pela eficiência. É possível também frear o crescimento das IFES, mas isto nunca foi colocado explicitamente pelo governo e se chegar a ser, é importante ressaltar que as IFES são em geral instituições de boa qualidade nas regiões em que se localizam, exercendo uma importante influência. Além disto, não se pode tomar medidas lineares nesta área, já que se alguns cursos e programas se encontram saturados, outros necessitam de um forte crescimento. Verifica-se portanto a inviabilidade financeira e política de se expandir o atual sistema federal de ensino superior, mesmo num contexto constrangedor, quando se constata que temos uma taxa bruta de escolarização inferior à 9%. Isto é, da população de 19 a 24 anos somente 9% estão nas universidades, o que se compara com 39,9% da Argentina, 20,6% da Bolívia e 33,1% do Peru (Schwartzman, S., 1996). Uma primeira conclusão deste quadro (recursos governamentais limitados e necessidade de expansão quantitativa do sistema) é a de que caberá ao setor privado um importante papel no atendimento futuro da demanda por ensino superior.

Como se pode perceber são várias as fontes utilizadas para o financiamento da educação e que vão alem dos 18% da receita liquida de impostos estabelecidos pela Constituição. Com efeito, a Tabela II, mostra que a Fonte 112 vem apresentando uma participação declinante nos gastos com Educação e o salário educação uma proporção crescente. A maior parte do crescimento do orçamento do MEC que se verificou em 1994 e 1995, teve como principal fonte o Fundo Social de Emergência, que tem um caráter transitório, o que coloca problemas para a continuação futura dos programas do MEC.

6. Cumprimento do Artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias

O Artigo 212 da Constituição Federal de 1988 determina que a União aplique ao menos 18% da receita de impostos e os Estados e Municípios não menos de 25%, em Educação (ver texto Anexo III).

Das receitas dos impostos federais deduz-se as transferências constitucionais para os Estados (FPE) e Municípios (FPM) e das receitas de impostos estaduais, as transferências municipais.

Os 18% da Receita Líquida de impostos federais constituem a chamada Fonte 112.

No Ato das Disposições Constitucionais, Transitórias, Artigo 60, determina-se que pelo menos 50% das receitas previstas no Artigo 212 sejam aplicados para o ensino fundamental e para eliminar o analfabetismo (ver texto Anexo III).

Se os recursos previstos pelo Artigo 212 forem entendidos como a soma das receitas federais, estaduais e municipais, não há como exigir do Governo Federal que limite seus gastos com ensino superior a 50% da Fonte 112 (18% da arrecadação líquida de impostos federais). O correto seria verificar se pelo menos 50% de todos os recursos para a arrecadação previstos no Artigo 212 estão sendo aplicados nas áreas estabelecidas pelo Artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias (ver Amaral, s/d).

Da forma que está redigido, o Artigo 60 não limita os gastos da União com as Universidades, nem responsabiliza individualmente Estados e Municípios com um mínimo de recursos para o ensino fundamental.

É por esta razão que a Proposta da Emenda à Constituição Federal n° 233, de 1995, do Poder Executivo, propõe a alteração do Artigo 60, de modo a individualizar a responsabilidade de Estados e Municípios com o ensino fundamental, cabendo à União um papel complementar (ver texto Anexo III).

III - Políticas para redução da folha de pessoal

Como vimos, a folha de pessoal das IFES tem um comportamento que pode-se considerar quase que explosivo, quando comparado ao crescimento de outras variáveis tais como número de professores e funcionários e alunos atendidos pelo sistema federal de ensino. Entre as causas deste crescimento desordenado pode-se citar o descompromisso histórico das IFES com a administração da folha, já que não podendo transferir as economias que dela resultassem, optaram por aumentá-la na medida da aceitação do governo, através do crescimento do número de professores em dedicação exclusiva, do número de funcionários através de sucessivas incorporações, substituições automáticas de servidores que se aposentavam e interpretações administrativas benevolentes de leis que pudessem melhorar a situação financeira de seus servidores. Enfim, não havendo custo de oportunidade, não havia incentivo para prover maior eficiência nos gastos com pessoal e, ao contrário, o “racional” era gastar o máximo possível (ver Schwartzman, 1991). Mas o crescimento da folha se fez também em função de uma legislação confusa, dos sucessivos planos de estabilização com leis mal concebidas e pela instituição do Regime Jurídico Único em dezembro de 1990, que continha inúmeras cláusulas exageradamente favoráveis aos servidores.

A partir de 1995, algumas destas questões passaram a ser tratadas pelo governo. A mais importante delas, a que daria o incentivo para a eficiente administração da folha, está contida no projeto de autonomia universitária que prevê a concessão de orçamento global e a possibilidade de cada IFES fazer seu próprio plano de cargos e salários.

Ao nível administrativo algumas providências foram tomadas para eliminar algumas distorções. A primeira delas, foi a de completar a integração de todas as IFES ao SIAPE, o que se concretizou em outubro do ano passado. A primeira conseqüência deste ato, é que já não é mais possível para uma IFES receber mais do que efetivamente gasta com pessoal, mecanismo que se constituía na principal forma de financiamento informal para custeio. A folha agora é gerada centralizadamente pelo Ministério da Administração a partir de procedimentos uniformes, impedindo-se também concessões administrativas de benefícios por parte das IFES.

Além disto, pela Medida Provisória 1195 de 24-11-95, o Governo Federal acabou com o direito do servidor de vender as suas férias, regulamentou a incorporação de cargos de chefia e aumentou o prazo de incorporação de cinco para dez anos e limitou os vencimentos do servidor a 80% do salário de Ministro de Estado.

A questão das férias era realmente uma anomalia, pois não se tratava de compra de férias de acordo com o interesse do empregador. Isto provocava enormes distorções, especialmente no caso dos docentes, que nunca tiveram controle rígido de horário, especialmente aqueles com tempo parcial e que praticamente só tem atividades de ensino no período escolar. A limitação do teto de vencimentos está tendo um resultado acanhado devido aos vários ganhos judiciais dos servidores. A partir de 1996 decidiu-se também que as diárias sairiam da rubrica de pessoal, onde praticamente não existia restrição financeira, passando para a de custeio, o que provocaria maior racionalidade no seu uso. Também se exerceu maior controle sobre indenizações trabalhistas, cancelando-se gastos com precatórios judiciais indevidos. Desta forma, ao final de 1995 já se começou a perceber uma razoável economia na folha de pagamentos, que eventualmente poderá ser transferida para outros fins.

Um outro conjunto de ações está mais relacionado com as novas regras de aposentadoria e encontra-se incluído na reforma da previdência ainda em tramitação no Congresso Nacional. Estas medidas terão uma repercussão mais a longo prazo. Entre elas, podemos citar a eliminação do acréscimo de 20% sobre o salário básico quando da aposentadoria, embora hoje o salário básico seja uma parcela pequena da remuneração total; eliminação da contagem em dobro para efeito de aposentadoria de férias prêmio não gozadas e a impossibilidade de aposentadoria proporcional no setor público utilizando o tempo de serviço em outras atividades do setor privado.

IV - Autonomia das Universidades Federais

Esta é atualmente a questão mais importante em discussão dentro do Governo Federal e entre as IFES. Está-se gestando um projeto de autonomia que poderá ensejar profundas modificações na forma de administrar as universidades federais. Embora o

projeto não esteja ainda finalizado, os seus princípios podem ser encontrados em um recente documento do MEC (1995): "boa gestão da universidade exige autonomia de decisão e execução. Universidades não podem ser administradas como órgãos da administração direta. É indispensável que se ponha efetivamente em prática o preceito constitucional que lhes concede autonomia não só didático-científica (que efetivamente já possuem), mas também administrativa e de gestão financeira e patrimonial. O instrumento dessa autonomia é o orçamento global.

No sistema atual, as universidades não dispõem de um orçamento no sentido estrito da palavra. O MEC paga diretamente os salários e transfere apenas os recursos para custeio e investimento, de acordo com as disponibilidades do Tesouro. Assim, as universidades não tem qualquer estímulo para administrar racionalmente seus recursos, pois qualquer redução de gastos ou aumento de eficiência na utilização de recursos humanos não beneficia diretamente a instituição que os proveu - ao contrário, resulta na diminuição dos recursos globais que utiliza.

Orçamento global significa o repasse, para as universidades, da redefinição dos gastos tanto com a folha de pessoal quanto com o custeio e o investimento, e a liberdade plena de alocação e realocação dos recursos dentro de seus limites orçamentários e de uma programação estabelecida em função de seu projeto acadêmico. Este reforma precisa ser acompanhada da garantia da manutenção do fluxo de recursos públicos que é necessário para sua manutenção e desenvolvimento.

A autonomia de gestão e o orçamento global, eliminando as atuais amarras burocráticas, deve ser associada a novas reformas de controle público. Este constitui o segundo ponto da reforma e diz respeito ao modo de alocação de recursos entre as Universidades. Hoje ele é feito, basicamente, em função do volume da folha de pessoal, independente do desempenho da Universidade no que diz respeito ao número de estudantes que recebe e forma, do volume e da qualidade da sua produção científica, da amplitude e relevância dos serviços de extensão que presta.

Esta situação precisa ser invertida. O financiamento das Universidades deve ser feito através de indicadores de desempenho que levem em conta exatamente a quantidade e a qualidade desses serviços. Um novo modelo de financiamento estabelecerá verdadeira revolução na relação entre o Poder Público e as Universidades, recompensando automaticamente todos os esforços no sentido de ampliar o atendimento à população, melhorar a qualificação do corpo docente e desenvolver a pesquisa, punindo a ineficiência e a ociosidade.

A proposta ainda necessita ser detalhada em assuntos de natureza muito controversa, que envolvem o sentimento de segurança das IFES, interesses corporativos e vários detalhamentos de natureza administrativa.

Inicialmente é preciso destacar que esta proposta contém um importante avanço em relação ao modelo paulista (Castro, 1995). Neste, as três universidades estaduais recebem anualmente um percentual da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), que atualmente é de 9,57%, a ser dividido entre elas em

proporções previamente fixadas. A grande vantagem do sistema paulista é a de eliminar boa parte da insegurança das universidades em relação à arbitrariedade do governo na fixação de seu orçamento de recursos públicos, que pode sofrer grandes variações dependendo do humor do governo ou de eventuais modificações no Legislativo. Ao fixar os recursos como uma porcentagem de um imposto estadual, o mecanismo passa a ser automático e impessoal. As flutuações dependerão do nível de atividade econômica e as universidades serão afetadas da mesma maneira que o setor produtivo e o próprio governo. No entanto, este mecanismo tem um componente indesejável de automatismo, do tipo descrito por Brunner (1994). O percentual que cada uma recebe é fixo e depende tão somente da arrecadação do imposto, sem qualquer relação com seu desempenho acadêmico e gerencial. Não há concorrência pelos recursos e nem um sistema de indicadores, acoplado ao orçamento, que sinalize para o bom ou mal desempenho. Para as federais, como vimos, pretende-se introduzir um sistema de avaliação que tenha implicações no montante a ser recebido por elas. Este modelo ainda encontra-se em fase de preparação e deverá apresentar pelo menos duas características, para que obtenha êxito. Em primeiro lugar, deve ser de fácil entendimento para todas as partes, para que o sentido de sinalização seja inequívoco. Por exemplo, a meta pode ser o número de alunos formados na graduação e pós-graduação, ponderado por alguma medidas de qualidade dos cursos. Em segundo lugar, o modelo deve ser ágil, buscando as variáveis hoje disponíveis e melhorando sua cobertura de forma gradativa. A cada ano, antes da elaboração do Orçamento, o modelo deve ser atualizado para que eventuais mudanças nos indicadores tenham seu efeito sobre a distribuição de recursos. Isto exigira uma importante mudança na conduta tradicional do MEC, que deixará de ter a função de balcão de reclamações por mais recursos e de fiscalização de meios, em direção a uma maior preocupação com as questões de avaliação, tratamento de dados estatísticos e políticas de fomento.

O projeto inova portanto no estabelecimento de critérios para distribuição de recursos entre as IFES, mas ainda não definiu de que forma será estabelecido o montante total para as IFES. A única indicação é a de que “o Governo Federal manterá pelo menos nos níveis reais atuais o gasto anual com as universidades e demais instituições de ensino superior” (MEC, 1995, p.3). Esta no entanto, é uma promessa relativamente vaga em um item que tem sido considerado fundamental para os atuais dirigentes universitários. A manutenção de níveis reais dependerá de vários fatores, tais como o ritmo inflacionário ao longo da execução orçamentária, a pontualidade na liberação financeira e a aprovação tempestiva do Orçamento pelo Congresso Nacional. É preciso também definir o que se entende por nível atual. Será necessário um longo e penoso processo de negociação para se estabelecer o que é atual para cada uma das 53 IFES, que afinal será o ponto de partida para elas, que certamente tentarão colocá-lo o mais alto possível. Uma vez estabelecidos os níveis “atuais” de todas as IFES, uma possibilidade seria a de somá-los e transformar o resultado numa proporção fixa dos dezoito por cento da receita líquida de impostos que o Governo Federal é obrigado a gastar com Educação. Ela tem a vantagem de ser um critério impessoal e automático, como no caso paulista, mas precisa de alguns cuidados. Entre eles, a necessidade de computar os valores dos impostos que compõem a base dos dezoito por cento, idealmente com periodicidade mensal, especialmente num ambiente inflacionário e ter mecanismos legais obrigatórios de transferência em duodécimos. Para tanto, serão

necessárias mudanças profundas na forma de se fazer orçamento no Brasil, tanto no Poder Executivo quanto no Legislativo. Todas estas questões terão de ser enfrentadas para que se quebre a histórica resistência dos dirigentes universitários em relação aos projetos do governo e para que autonomia possa, de fato, se concretizar.

Um outro importante componente de autonomia refere-se a possibilidade das IFES fazerem, cada uma, sua própria política de pessoal, o que implica em admitir, demitir e fixar salários. Sendo a folha de pessoal correspondente a pouco mais de 90% dos recursos do Tesouro, esta é uma variável fundamental de ajuste. No entanto, a possibilidade de fazer política de pessoal envolve interesses fortemente arraigados nos movimentos sindicais de professores e funcionários e mesmo entre muitos dirigentes universitários. Trata-se de retirar o servidor do Regime Jurídico Único, de acabar com o principio de isonomia salarial, alterar o atual regime de estabilidade e flexibilizar a obrigatoriedade de concursos públicos (que atualmente é exigido até para a contratação de professores visitantes). É bastante possível que fórmulas intermediárias ou gradativas surjam no processo de negociação, que provavelmente enfraquecerão os efeitos positivos de um projeto pleno de autonomia. Entre estas, estão a manutenção dos atuais servidores no Regime Jurídico Único e a contratação dos novos em outro regime, a manutenção do Regime Jurídico Único com piso salarial e possibilidade de complementação através de políticas próprias de cada IFES, manutenção de uma isonomia de piso salarial entre as IFES, etc. De qualquer forma, pode-se esperar uma longa e difícil negociação. No entanto, esta é uma questão crucial já que a autonomia só terá efeitos significativos se houver uma profunda mudança na política de pessoal, que torne as universidades ao mesmo tempo responsáveis pelo pagamento de sua folha e livres para executar políticas de pessoal que mais lhe convierem.

Ainda no item pessoal, deverá haver um definição sobre o que fazer com os inativos, que correspondem a pouco mais de 30% do valor da folha de pessoal. Em princípio, eles não deveriam integrar a folha das universidades, pois a política para aposentados e pensionistas é de responsabilidade do Governo Federal que deve se responsabilizar por seus efeitos. Da mesma forma, é preciso ficar esclarecido quem terá a responsabilidade pelo passivo trabalhista gerado (e os ainda a serem gerados) ao longo dos últimos anos cujos valores são de difícil previsão (o orçamento para 1996 inclui o pagamento de 166,3 milhões de reais em sentenças judiciais).

Várias outras questões de natureza administrativa terão de ser resolvidas, tais como a possível flexibilização da lei de licitações (Lei 8.666), a possibilidade de remanejamento de itens do orçamento, a extinção dos conceito de Quadro e vagas de servidores, o relacionamento com órgãos fiscalizadores como a Secretaria de Controle Interno (CISET) e o Tribunal de Contas, etc. É bem provável que seja necessária a criação de um ente jurídico próprio, para atender as especificidades das universidades.

Em relação ao ensino pago, o governo parece não querer envolver-se numa controvérsia que é geralmente fortemente carregada de tons emocionais e que poderia vir a prejudicar e obscurecer a discussão sobre autonomia. De fato, embora obviamente justo da perspectiva da distribuição de renda, do ponto de vista financeiro, a introdução do ensino pago não cobriria mais de 10% do orçamento das IFES (Schwartzman e

Saleme, 1994). Assim, o Governo Federal parece preferir não entrar numa briga desgastante para obter parcos resultados financeiros, limitando-se a uma tímida proposta de permitir a cobrança de mensalidades em cursos de especialização e atualização, o que aliás já vem sendo feito por muitas universidades.

A implementação da autonomia vai requerer um nível gerencial superior ao atualmente existentes nas IFES. A transferência de recursos através de um orçamento global significa que qualquer dificuldade na administração da folha terá efeitos sobre os recursos para custeio e investimento, o que hoje não ocorre. Além disto, a possibilidade de elevar o orçamento dependerá da capacidade de gerar recursos próprios e de desenvolver bons projetos junto à agências de fomento. Isto é, as IFES terão que contar com uma administração cada vez mais profissionalizada, provavelmente tendo de buscar ajuda gerencial fora dos quadros da universidade. Neste sentido, a Lei 9 192 de 21-12-95, de iniciativa do Governo Federal, pode ajudar em parte nesta transição. Ela institui que qualquer que seja o processo de escolha de reitores este deve contar com a participação mínima de 70% de professores, reduz a lista sêxtupla para tríplice e permite a reeleição. Há claras indicações e já alguma prática, de que o governo não se sente mais obrigado a escolher o mais votado em amplos processos de consulta à comunidade, passando a ter maior influência na política das instituições federais, que afinal são órgãos públicos. O que vinha acontecendo até então era um processo de escolha onde os três segmentos (professores, funcionários e alunos) participavam com peso igual e havia um compromisso, geralmente aceito pelo governo, de se nomear o mais votado. Em muitos casos, a eleição se partidarizou, os cargos de chefia foram loteados após a eleição e criou-se uma ambigüidade no papel dos Reitores. Estes tiveram enfraquecida a sua posição de representantes do governo junto às universidades, passando a exercer mais ativamente a função de representar servidores junto ao governo. Do ponto de vista administrativo esta não é evidentemente a melhor situação. No entanto, se a lei for seguida de acordo com seu espirito, a maior interferência do governo na escolha de Reitores poderá dar maior coerência à política para as universidades, tonando mais fácil a implantação da autonomia.

V - Autonomia e avaliação

Os principais formuladores e críticos da autonomia paulista concordam que esta não significa soberania e por isto deveria contar com mecanismos externos de avaliação e controle, que influencie na nomeação de reitores e aprecie as prestações de conta e o desempenho das universidades autônomas. O repasse de recursos não pode se dar automaticamente, sem uma verificação de desempenho (Castro, 1995). A necessidade de avaliação é portanto de duas naturezas, uma relativa ao direito da sociedade, através do governo, de verificar se seus recursos estão sendo bem utilizados e a outra de sinalizar para as universidades o caminho que deve ser percorrido. Isto não deve ser entendido como uma interferência ilegítima do governo nas universidades. Este tem o direito, desde que escolhido democraticamente, de ditar as grandes linhas de atuação que as

universidades devem perseguir, embora não faça sentido dizer, em detalhe, como isto deva ser atingido. É razoável, portanto, que as universidades sejam incitadas a, por exemplo, ter um determinado custo máximo por aluno, taxas razoáveis de evasão, concentração em certas áreas do conhecimento, etc.

A nossa experiência com avaliação é muito recente e de poucos resultados. Com exceção da avaliação da pós-graduação pela CAPES, não temos qualquer avaliação sistemática de cursos ou de programas. Isto se refere tanto a avaliações de qualidade como de eficiência ou produtividade. Em relação às Universidades Federais sua posição é defensiva, sempre temendo que o processo possa se voltar contra elas, através de cortes no orçamento ou exposição à execração pública. A única forma de avaliação aceita é a auto-avaliação (Paul, Ribeiro e Pillati, 1993). Outras universidades, especialmente a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade de Campinas (UNICAMP) vêm desenvolvendo um interessante processo de avaliação de Departamentos, onde predomina a avaliação externa.

O MEC juntamente com a ANDIFES e a Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), introduziu em 1993/1994 o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), abrangendo universidades públicas e privadas. A avaliação deveria centrar-se nos cursos de graduação, mas não necessariamente se restringir aos mesmos. Ainda que o PAIUB faça uma sugestão bastante detalhada de um fluxograma de desenvolvimento do projeto e forneça uma série de indicadores que devem ser utilizados por todos, cada instituição é livre para apresentar suas próprias metodologias, escolher suas ênfases e ditar seu próprio ritmo de trabalho. As propostas consideradas de boa qualidade vem sendo financiadas pelo MEC. É interessante reproduzir os sete princípios do PAIUB (Ristoff, 1995):

1 - Globalidade
2 - Comparabilidade
3 - Respeito à identidade institucional
4 - Não premiação ou punição
5 - Adesão voluntária
6 - Legitimidade
7 - Continuidade

O PAIUB pode ser criticado a partir de seus próprios princípios (Schwartzman, 1995b). O programa pretende fazer uma avaliação institucional, ainda que o seu objetivo principal seja a avaliação de cursos de graduação. A análise deveria portanto adotar o princípio da globalidade. Ela incluiria a pesquisa e o ensino em geral, as condições físicas, as livrarias universitárias, chegando até a avaliação do espírito e das tendências da vida acadêmica. Embora seja lógico entender o que acontece no curso situando-o no contexto em que ele se encontra, as dificuldades metodológicas e operacionais daí decorrentes não são nada triviais. A primeira e maior dificuldade está em que raramente se conhece os objetivos da universidade, pelos quais ela deve ser avaliada. As universidades são organizações de múltiplos fins (ensino, pesquisa, extensão, prestação de serviços) e não está explicitada a importância relativa (peso) de cada um deles. Não se pode, por exemplo, avaliar uma universidade pela qualidade de suas pesquisas se a ênfase do seu trabalho está no ensino de graduação. Se este for o caso, as variáveis mais

relacionadas à atividade de pesquisa (trabalhos publicados, qualificação do corpo docente, dedicação exclusiva, laboratórios, etc.) devem ter um peso reduzido na análise. Mas a questão é saber que peso atribuir a estas atividades. Mesmo se entendermos avaliação institucional no seu sentido mais amplo, isto é, o de procurar colocar os cursos a serem avaliados no contexto mais geral da universidade, ainda assim teremos dificuldades de várias ordens. Obviamente não basta coletar todos os dezessete indicadores institucionais sugeridos pela PAIUB. A maioria deles é de eficiência (custo por aluno) ou produtividade (relação aluno/docente ou funcionário) e afetam cada curso da instituição de uma forma e intensidade diversa. Seria necessária a constituição de uma comissão central de avaliação de uma enorme sensibilidade para relacionar a situação institucional da universidade com a posição de cada um de seus cursos, que podem chegar a cinqüenta nas maiores universidades.

Por outro lado, a avaliação de um curso é uma questão mais restrita, mas que apresenta questões que lhes são próprias. Ao avaliarmos um curso, é preciso também saber exatamente o nosso objetivo. Existem várias alternativas e possíveis combinações entre elas. Podemos estar interessados em saber o nível absoluto de conhecimento do aluno formado, o quanto ele aprendeu ao longo do curso (o valor adicionado pelo curso), a sua inserção no mercado de trabalho ou uma combinação entre estas variáveis. Estas são do tipo que poderíamos chamar de variáveis de resultado e que avaliam portanto o produto final do curso. Ocorre, no entanto, que os indicadores de resultado não estão facilmente disponíveis e dependem geralmente de dispendiosas pesquisas junto a ex-alunos e empresas. Por isto, via de regra, procuram-se outras variáveis, mais facilmente disponíveis, que julgamos estarem correlacionadas com os resultados. São deste tipo a qualificação dos professores, os equipamentos disponíveis para o curso, o número de bolsas para os alunos. Neste ponto, ocorre a primeira confusão metodológica. Se misturamos variáveis de resultado com outras que supostamente as substituem, como analisar os dados? Se temos um exame ao final do curso para os alunos, o que faremos com o Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD) ou com o número de bolsas por alunos? E se os resultados forem contraditórios, como no caso de termos bons resultados nos exames dos alunos e baixo IQCD?

Uma outra dificuldade lógica surge quando não distinguimos claramente indicadores de produtividade de indicadores de desempenho. Os primeiros podem ser encontrados no PAIUB sob as denominações: Taxa de Sucesso na Graduação (que é uma medida de evasão), Taxa de Ociosidade (indicador de preenchimento das vagas), Alunos em tempo integral, Grau de Participação Estudantil, Taxa de Retenção Discente e Custo por aluno (medida de eficiência no uso de recursos). Na realidade, dos sete indicadores relativos ao ensino de Graduação, seis são de produtividade, um é de eficiência e apenas um deles se refere indiretamente à qualidade do curso que é a taxa de participação dos alunos em programas acadêmicos. Um bom exemplo da ambigüidade que pode surgir quando as devidas distinções não são feitas, encontra-se no indicador de custo por aluno. Se a relação for elevada isto pode significar um maior esforço na melhoria da qualidade do curso, pagando-se melhor os professores e funcionários, adquirindo melhores equipamentos, etc. Por outro lado, um baixo custo não significa necessariamente mais eficiência. Para uma analise rigorosa seria preciso comparar os

custos de cursos de uma mesma área que tenham o mesmo padrão de qualidade. Este procedimento não seria factível num processo de avaliação institucional.

O segundo princípio implícito no PAIUB seria o da comparabilidade, que é a "busca de um linguajar comum entre as universidades", o que se operacionaliza na sugestão de uma lista de indicadores bem definidos. Este é realmente um importante passo para um dialogo mais produtivo, mas não substitui as analises comparativas feitas por órgãos externos que necessitam garantir procedimentos metodológicos uniformes na coleta das informações, inclusive quanto á época de realização da avaliação.

O princípio da adesão voluntária evidentemente só é possível se os efeitos ou resultados da avaliação só interessarem á instituição submetida ao processo. Se o objetivo for dar informações á sociedade ou alocar recursos, não se pode aceitar a possibilidade de não participar.

Por último, o princípio da "não premiação ou punição". Entende-se que "os usos da avaliação são inúmeros, razão pela qual considera desnecessário, inconveniente, para não dizer perigoso, atrelá-los de alguma forma á premiação ou punição, inclusive para alocação de recursos" (Ristoff, 1995, p. 20). Aceita-se que a possibilidade de punição ou a publicação de resultados negativos possa ter sido um elemento dificultador para aceitação de processos de avaliação e que a sua ausência facilitaria a sua implementação. Neste sentido, o processo de avaliação pode ser feito de forma mais suave, sem conflitos. Mas também com poucas conseqüências. Se não houver premiação ou punição também não haverá sinalização para que professores, alunos e funcionários sejam induzidos a caminhar na direção desejada e a avaliação perderá muito de suas finalidades.

Fica claro portanto que o PAIUB não será de muita ajuda no processo de autonomia. Este requer indicadores uniformes, produzidos tempestivamente e por todas as instituições envolvidas. A sua vantagem está na disseminação de uma cultura de avaliação que poderá ser utilizada de outras maneiras.

VI - O ensino privado

Em termos quantitativos o ensino privado de graduação é predominante no Brasil, atingindo em 1994 a 58,4% ou 970 584 alunos. Das 851 instituições existentes, 74,3% (633) são privadas e respondem por 56,6% do total de cursos (ver Tabela XI). A sua expansão se deu fortemente a partir da década de 70 e veio inicialmente atender a demanda reprimida por um sistema público que produzia, para a época, um número significativo de excedentes. O seu crescimento se deu com pouco controle sobre a qualidade do ensino e a quase total ausência de pesquisa e pós-graduação. No interior de sistema privado vamos encontrar instituições confessionais, com pelo menos duas delas no *ranking* das melhores universidades brasileiras, comunitárias, que são pela natureza jurídica particulares, mas que não visam o lucro e as empresariais que são a maioria. A maior parte delas são estabelecimentos isolados ou federações de escolas, mas existe

uma clara tendência a que muitas delas se transformem em Universidades (entre 1975 e 1995, o número de universidades privadas passou de 20 para 59 enquanto o número de públicas aumentou de 36 para 64) (Durham e Sampaio, 1995).

Não se pode dizer que o governo brasileiro tenha tido uma política bem explicitada para o ensino superior privado. Na década de 70, no inicio de sua expansão, a política parecia ser a de facilitar a criação de novos cursos para amenizar a pressão pela demanda de mais vagas no setor público, o que em termos quantitativos foi atingido. No inicio da década de 60 tínhamos em torno de 100 mil alunos e hoje este número chega a quase 1,7 milhão (incluindo alunos de 1° e 2° graus nas IFES e alunos de pós-graduação), a maioria matriculada no setor privado.

Tabela XI - Dados básicos do ensino superior (1994)

Instituições do Ensino Superior		**851**	**(Em %)**
Quanto à Natureza	Universidades	127	14,82
	Federações de Escolas e Fac.Integradas	87	10,22
	Estabelecimentos Isolados	637	74,85
Quanto à Dependência Administrativa	Federal	57*	6,70
	Estadual	73	8,58
	Municipal	88	10,34
	Particular	833	74,38
Alunos de Graduação		1.661.034	
	Federais	363.543	21,89
	Estaduais	231.936	13,96
	Municipais	94.971	5,72
	Privadas	970.584	58,43
Instituições Federais de Ensino Superior Vinculadas ao MEC		52	
	Universidades	39	75,00
	CEFETs	5	9,62
	Isoladas	8	15,38
Cursos		5.562	
Natureza	Universidades	3316	59,62
	Federações de Escolas e Fac.Integradas	712	12,80
	Estabelecimentos Isolados	1534	27,58
Dependência Administrativa	Federal	1270	22,83
	Estadual	769	13,83
	Municipal	373	6,71
	Particular	3150	56,63
Vagas Oferecidas		574.135	
Natureza	Universidades	326.170	56,81
	Federações de Escolas e Fac.Integradas	86.836	15,12
	Estabelecimentos Isolados	161.129	28,96

MEC/*Gazeta Mercantil*, 22/3/96.

Atualmente, o sistema não tem mais a mesma perspectiva de expansão. A relação candidato/vaga diminuiu de cinco no inicio da década de 80 para dois e meio nos dias de hoje, sendo que para alguns cursos, como o das áreas de humanas, chega a ser menor do que um. Já não é incomum verificarmos que muitos cursos não conseguem preencher todas as suas vagas. Considerando que a taxa de participação para o ensino superior ainda é muito baixa, em torno de 9% da população entre 19 e 24 anos, a explicação para o arrefecimento desta demanda deve ser encontrada na pouca disponibilidade de vagas para o ensino médio e na queda da taxa de crescimento populacional que se observa desde a década de 70. É licito também supor que a grande demanda por profissionais de nível superior que ocorreu nas décadas de 60 e 70 foi atendida e há poucos novos postos de trabalho a serem preenchidos. Ainda assim, "um número estonteante de novos cursos superiores e universidades aguarda autorização para entrar em funcionamento. São 4 mil os cursos e 112 as universidades que esperam um parecer do Conselho Nacional de Educação. Além disso, 26 outras universidades já deram entrada em seus projetos de criação para exame do Ministério da Educação. No caso das universidades são poucas as inteiramente novas. Na maioria, trata-se de agrupamentos de faculdades isoladas pedindo o *status* de universidade, o que além do prestígio permite algumas facilidades, como a implantação de novos cursos sem depender de autorização prévia do Ministério" (*Gazeta Mercantil*, 22-3-1996).

O dilema atual esta assim descrito: “A indecisão governamental sobre como responder às perspectivas de expansão se explica pelo menos em parte pela necessidade de optar por duas linhas opostas de conduta, uma baseada no favorecimento do mercado (que é demandada pelo setor privado) e outra na tentativa de planejar e orientar de forma cuidadosa a expansão, restringindo-a quando for o caso - caminho preferido pelas corporações profissionais e, aparentemente, pela própria administração do Ministério da Educação" (Schwartzman, S., 1994, p.169). Uma outra importante questão é que o governo não tem qualquer tipo de esforço organizado para aferir a qualidade de cursos de graduação que ele mesmo credencia e/ou financia. Somente a Editora Abril, através de revistas populares, produz *rankings* não sistemáticos e incompletos de cursos de graduação e pós-graduação. No entanto, para este último nível de ensino, já existe uma boa tradição de avaliação através da CAPES.

Até que ponto este ímpeto de crescimento do setor privado pode ser caracterizado como um problema exigindo intervenção do governo ou planejamento? Afinal, do ponto de vista econômico, pode-se supor que a decisão de entrar para um estabelecimento privado (que não recebe subsídios do governo) e pagar mensalidades deriva de um calculo econômico racional baseado em custos e benefícios futuros. Se o estudante ou sua família estão pagando pelo ensino é porque avaliaram que vale a pena e é como se estivessem investindo no futuro. Na ausência de significativas imperfeições de mercado, não há porque intervir neste processo, a não ser que as credenciais fornecidas pelas universidades ameacem a vida ou a propriedade de terceiros. "As idéias fundamentais são a de eliminar ao máximo os controles burocráticos e formais, deixando surgir um "mercado de qualidade": avaliar o conteúdo não a forma, avaliar depois e não antes, avaliar de forma descentralizada e com a participação da

comunidade e não pela burocracia governamental; definir gradações de qualidade, explicitar modelos e objetivos alternativos e divulgar amplamente os resultados. Cabe ao governo garantir que os produtos educacionais oferecidos à sociedade não sejam fraudados, da mesma maneira que se deve fiscalizar para que a comida vendida nos supermercados não esteja estragada, ou que os eletrodomésticos funcionem conforme o anunciado pelos fabricantes. Mas sua função reguladora não deve ir muito além e mesmo isso talvez se faça melhor por delegação do que pela administração direta" (Schwartzman, S., 1994, p.173).

Esta, no entanto, não é a posição do grupo que atualmente está encarregado da política educacional no Brasil. A preocupação com o ensino privado, mais centrada nas universidades, é que nestas predominem os interesses empresariais acima dos acadêmicos. Atualmente, a decisão de abrir um novo curso, escolher os dirigentes acadêmicos, admitir e demitir professores está nas mãos da mantenedora e não de um colegiado acadêmico, como ocorre nas universidades públicas. Da maneira que está, o detentor da autonomia é a mantenedora e não o seu corpo docente. A proposta do Governo Federal é a de transferir mais poder para os colegiados acadêmicos e de exigir um mínimo de titulação do corpo docente e alguma atividade de pesquisa para que a instituição possa ter o *status* e a autonomia de uma universidade (Durham, 1996).

É preciso dizer que estas medidas somente atingirão aquelas entidades que desejarem ser universidades, o que nos leva a outras questões. Como ficam as universidades já credenciadas, muitas delas criadas com critérios frouxos, aí incluindo-se as públicas? Certamente não é possível ter critérios distintos para as antigas e para as novas e para as públicas e privadas. A outra questão é a de o que fazer com os estabelecimentos isolados que não desejam transformar-se em universidades. Afinal, dos 5.562 cursos de nível superior 2.246 encontram-se em estabelecimentos isolados ou em federações e/ou faculdades integradas, tanto públicas quanto privadas. Neste caso, a alternativa para a ausência de controle seria uma avaliação comparativa, que desse ao governo, à sociedade e aos próprios cursos os parâmetros para tomarem decisões bem informadas. Isto interessa tanto ao aluno que vai escolher o seu curso, quando ao governo que aloca recursos em estabelecimentos públicos ou credencia estabelecimentos privados. A atual tentativa de se aferir a qualidade dos cursos de graduação através de exames gerais aplicados em alunos dos mesmos, parece caminhar desta direção, mas suas dificuldades operacionais e conceituais, além das usuais resistências à avaliação, são enormes e só agora começam a ser discutidas. Ainda há um longo caminho a percorrer antes que tenhamos um conhecimento abrangente, por área, de todos os nossos cursos superiores.

Uma outra importante questão na relação entre o poder público e o ensino privado é a do controle de preços das mensalidades, que se faz através do Ministério da Fazenda e não pelo da Educação. Não há liberdade para fixação de preços e qualquer possível aumento dependerá da apresentação de detalhadas planilhas de custo a serem discutidas com o governo e com os alunos. Os reajuste só podem ser feitos anualmente e também dependerão de negociações entre as partes. O resultado deste procedimento é a tendência a um nivelamento por baixo da qualidade dos cursos, dadas as dificuldades de repassar para as mensalidades aumentos salariais visando à contratação de melhores

professores, treinamento, investimentos em equipamentos e construções, etc. Este controle de preços está provavelmente impedindo uma melhor distribuição da qualidade dos cursos, dificultando o surgimento de programas de excelência, que poderiam atender uma determinada faixa de mercado.

O financiamento do setor privado

A Constituição Federal de 1988 não permite ao poder publico o financiamento de instituições de ensino que tenham características empresariais. Desta forma, a participação do governo tem sido restrita a um pequeno financiamento na área de pesquisa e pós-graduação (o financiamento é para o aluno e pesquisador e não para a instituição), ao credito educativo e para algumas poucas instituições comunitárias.

Não há dúvida que as IFES já se constituem num importante encargo financeiro para o Governo Federal e que as pressões por mais recursos para melhorar os salários e para custeio e investimento têm sido muito fortes. Mas é fato também que algumas novas unidades, especialmente no Norte do pais, foram sendo criadas nos últimos anos. Não faz sentido, de fato, que o Governo Federal repasse recursos para custear estabelecimentos privados que já funcionam. No entanto, em se tratando de projetos de expansão, não há porque não cotejar alternativas oferecidas pelo setor privado, quanto à qualidade e custo. Se a questão for criar novas áreas para estimular o crescimento do País, o papel do Estado como planejador e incentivador pode ser exercido tanto diretamente, pela oferta de seus próprios programas, como pelo financiamento do setor privado. Este, no entanto, não é o entendimento vigente no Governo Federal que não inclui qualquer proposta de revisão constitucional nesta direção, possivelmente por não desejar abrir mais uma frente de conflitos com as universidades federais.

VII - Credito educativo

Este é um programa que tem sido muito mal avaliado pela maioria dos analistas (ver Schwartzman, 1995a). Ele apresentou dificuldades em atingir os realmente mais necessitados, financiou escolas de baixa qualidade na rede privada (a maioria dos recursos foi para programas em Ciências Sociais e Humanas, ministrados à noite) e apresentou uma elevadíssima taxa de inadimplência e subsídios.

Recentemente, o MEC tomou a iniciativa de realizar mais uma reformulação e revisão do Programa de Crédito Educativo. Foram detectados problemas de natureza político-operacional. Entre os primeiros estariam a baixa prioridade do Crédito Educativo (CREDUC) no MEC, a instabilidade dos recursos, a falta de clareza entre os papeis do MEC e os da Caixa Econômica Federal, problemas com o mecanismo de seleção, elevada concentração de beneficiários nas áreas de Ciências Humanas e Sociais e uma acentuada dependência financeira por recursos do MEC, até o momento considerados insuficientes, e, ausência de avaliação da qualidade das instituições que integram o Programa. Os problemas de natureza operacional são, entre outros, de falta

de informação, ausência de um modelo atuarial, baixíssima taxa de retorno, elevado custo operacional (13%), prazo demasiadamente longo de permanência de estudantes, chegando a 12, 13 anos em alguns casos.

As principais ações sugeridas pelo MEC para a reformulação do CREDUC são as seguintes:

- privilegiar as instituições comunitárias;
- aferir a qualidade dos cursos;
- preferir regiões onde não existam estabelecimentos públicos;
- identificar cursos de maior relevância social;
- havendo disponibilidade de recursos, reativar o crédito para manutenção.

A seguir, faremos algumas observações acerca da proposta de reformulação do Programa.

O volume de subsídios

Um elevado nível de inflação, aliado a regras pouco rígidas de correção monetária e precários métodos de cobrança levaram a que na maior parte da existência do Crédito Educativo os retornos dos empréstimos tenham sido baixíssimos. Na avaliação do MEC, o retorno esperado dos empréstimos para os próximos anos será inferior a três por cento dos recursos necessários para a manutenção do Programa.

Em conseqüência, nunca foi possível constituir um fundo rotativo que tornasse o Programa independente das dotações orçamentárias do MEC. Assim sendo, ele passou a competir com outros projetos, criando uma instabilidade muito grande no volume anual de empréstimos concedidos. Com efeito, em determinados anos, como os de 1983, 1992 e 1993, o Programa não funcionou por falta de alocação de recursos orçamentários.

Um outro resultado desse baixo retorno foi o entendimento, pelos demandantes, de que, para todos os efeitos práticos, trata-se de uma transferência governamental, sem necessidade de reembolso. Isso talvez explique o elevado número de alunos que se inscreveram para a obtenção do crédito. Não havendo restituição significativa do empréstimo, o Programa pode ser avaliado como se fosse de bolsas de estudo, o que evidentemente implica na análise de suas conseqüências do ponto de vista distributivo.

Público alvo

Atualmente os destinatários são universitários com baixa renda familiar, regularmente matriculados em Instituições de Ensino Superior particulares, credenciadas no Programa. Entre estas instituições a preferência é para as comunitárias. A razão pela qual estas seriam privilegiadas é o fato de não terem caráter lucrativo. Vamos examinar estes objetivos.

Se o único alvo são alunos de baixa renda, o programa caracteriza-se por ter uma preocupação dominante com questões de distribuição de renda e não com questões de eficiência. Mas, será que estudantes universitários são melhor alvo para redistribuição de renda do que crianças de estados do Nordeste vivendo em áreas rurais, que mal conseguem freqüentar alguns anos de ensino fundamental? Esta constatação não exclui a necessidade de ações que visem a garantir a permanência de estudantes carentes no nível superior, que constituem um contingente não desprezível. No entanto, a melhor estratégia do ponto de vista distributivo, seria o empréstimo com garantias efetivas de reembolso, na perspectiva que este é um empréstimo com perspectiva positiva de ganhos futuros. Da maneira como o Crédito Educativo se realiza, com baixíssimos retornos, é mais provável que ele esteja contribuindo para piorar ainda mais a nossa péssima distribuição de renda.

Examinemos agora onde estão os prováveis beneficiários do Crédito Educativo. Já é um fato conhecido que a maior parte dos estudantes carentes concentra-se em cursos de baixo prestígio social, baixa relação candidato/vaga, de período noturno (Schwartzman, 1989). Isto se dá porque o estudante carente geralmente precisa trabalhar mais cedo e portanto tem menor disponibilidade para os estudos, freqüenta escolas públicas (de mais baixa qualidade) no ensino médio em períodos noturnos e tem ambiente familiar menos propicio a atividades de natureza cultural. Nesta situação, encontram-se pior situados na disputa por cursos de maior prestígio, além de não poderem arcar com as mensalidades elevadas de muitos deles. Como conseqüência, hoje o Programa de Crédito Educativo concentra-se nas áreas de Humanas, Sociais e Artes (74,6% dos contratos) restando apenas 14,4% para a área de Saúde e 11% para a de Ciência e Tecnologia. Sem desconhecer a importância da área de Humanas é sabido que esta se encontra relativamente saturada em termos de mercado de trabalho, o que pode ser atestado pelo contínuo declínio da relação candidato/vaga de seus cursos e o não preenchimento do total das vagas oferecidas, especialmente no setor das instituições privadas.

Assim sendo, do ponto de vista da eficiência na alocação de recursos escassos, o Programa esta deixando de atender áreas de ensino que poderiam ser mais proveitosas para o processo de desenvolvimento do País. Evidencia-se aqui uma falta de sintonia entre o MEC e outros órgãos governamentais que cuidam dos interesses de médio e longo prazo do País. Afinal, estudantes carentes podem também ser encontrados em áreas mais estratégicas, já que o Crédito Educativo abrange uma pequena parcela dos estudantes carentes universitários.

Isto nos leva à uma outra consideração sobre o programa atualmente desenvolvido pelo MEC, que se refere à necessidade de credenciamento da instituição. Mais importante que credenciar a instituição é a avaliação de seus cursos, que devem atender a critérios de qualidade e relevância para o País. Para tanto, seria necessária a união de esforços do MEC com órgãos de planejamento governamentais na identificação de áreas prioritárias. A partir daí, adicionando-se critérios de qualidade, poderia-se construir uma lista de cursos (não de instituições) que estariam em condições de obter recursos do Crédito Educativo. Nas atuais condições esta tarefa é muito difícil de ser realizada seja pela falta de tradição na coordenação do MEC com outras esferas

governamentais, seja pela ausência de um sistema de avaliação comparativa de qualidade entre cursos de graduação.

A preferência pelas Instituições comunitárias só tem sentido pela lógica política que se instalou no país a partir das discussões que levaram à Constituição Federal de 1988 e a elaboração das várias propostas para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, onde se consagrou o princípio de que recursos públicos não deveriam ser dirigidos à instituições privadas, exceto as comunitárias. É de se indagar se as comunitárias concentram o maior número de estudantes carentes, os cursos de melhor qualidade e os de maior relevância sócio-econômica. Deve-se questionar também a noção de que o Crédito Educativo constitui-se num aporte adicional de recursos para as IES privadas. Afinal, não está claro que as mensalidades não poderiam ser obtidas de qualquer maneira pelo preenchimento das vagas por alunos que pudessem pagar.

O fato é que, os alunos recebem o crédito quando já estão freqüentando as aulas e não antes de entrar para a Universidade, quando a sua disponibilidade ou não poderia ser um fator na decisão de demandar o ensino superior, constituindo-se num melhor reforço ao acesso dos mais pobres ao ensino superior. Uma outra consideração é que os recursos do Crédito Educativo muitas vezes constituíram-se num ônus para as IES, devido ao atraso no seu repasse e a não atualização de seus valores num ambiente inflacionário. Possivelmente, teria sido melhor para as escolas privadas receber as mensalidades diretamente dos alunos, caso tivessem suas vagas totalmente preenchidas.

Em conclusão pode-se afirmar que a preferência pelas comunitárias não atinge nem os propósitos distributivistas nem de eficiência, ao mesmo tempo em que provavelmente mais causa um problema financeiro para elas do que resolve.

A preferência por alunos de IES privadas não parece seguir qualquer lógica visível. Se a finalidade é a de atingir o estudante carente, o mesmo pode ser encontrado tanto em instituições públicas quanto privadas. Um estudo para o Estado do Ceará, mostrou que não havia diferenças de renda entre alunos de Universidades Federais e particulares (Paul e Wolf, 1992). Da mesma forma um levantamento realizado recentemente mostrou que 24,6% dos alunos das universidades federais poderiam ser considerados carentes, já que pertenciam a famílias com renda per-capita inferior a um salário mínimo.

A única justificativa possível para a preferência pelas particulares seria o fato de que os alunos das públicas já são beneficiados pelo ensino gratuito e esta seria uma forma de "compensar" os alunos das instituições privadas. Ainda que se deva admitir que para um mesmo nível de carência o aluno das particulares necessite mais do crédito, já que precisa se manter e além disto pagar mensalidade, a falta de crédito para a manutenção de alunos carentes das públicas deixa um segmento desprotegido, além de colocar em segundo plano questões como a qualidade e relevância do curso freqüentado e o desempenho comparativo dos alunos.

O volume de recursos

A meta do atual Programa de Crédito Educativo é o de atingir vinte por cento do total do alunado das instituições atualmente credenciadas estimado em 170 mil. Para 1995 prevê-se um gasto de 227 milhões de Reais, para 1996 de 306 milhões e finalmente para 1997 de 354 milhões de Reais. A fonte destes recursos seriam 1,8% de títulos públicos, 2,6% de reembolso de empréstimos anteriores, 7,1% da receita de loterias e 88,4% de recursos orçamentários do MEC.

Para se ter uma noção da magnitude relativa destes recursos, é interessante compará-lo com outros gastos efetuados pelo MEC. Em 1993, todas as despesas de custeio e investimento de 53 IFES realizadas com recursos do Tesouro foram de 440 milhões de dólares. Os gastos da SESu para programas de desenvolvimento e projetos especiais atingiram 68 milhões de dólares. O aporte total de recursos do Tesouro para a Universidade Federal do Rio de Janeiro, que é a maior Universidade Federal brasileira, foi de 180 milhões de dólares para o mesmo ano.

Ainda que a atual proposta de reformulação do CREDUC aponte para todas as questões relevantes sobre o assunto, ela não as integra num conjunto coerente de proposições, que leve na devida consideração as metas de eficiência e eqüidade e nem distingue, adequadamente, entre os dois objetivos.

Está claro que apesar da ambição financeira do CREDUC ele não atingirá todos alunos carentes do sistema universitário, que poderiam ser estimados em torno de 425 mil (vinte e cinco por cento) num universo de 1,7 milhões de estudantes. Assim sendo, não há porque privilegiar escolas privadas, comunitárias ou não, nem priorizar recursos para pagamento de mensalidades. Se o Governo Federal pretende alocar recursos significativos neste Programa, deve fazê-lo buscando atingir ao mesmo tempo objetivos de eficiência e eqüidade. Para tanto, o CREDUC deveria se organizar no sentido de:

- Definir quais cursos, e não instituições, poderiam receber alunos com Crédito Educativo, com base em critérios de relevância social e qualidade, independentemente da sua dependência administrativa;
- Divulgar a lista destes cursos e permitir a inscrição ao CREDUC junto com a inscrição para o Vestibular;
- Selecionar os alunos que, sendo carentes, apresentaram bom desempenho no Exame Vestibular. A avaliação do Vestibular é mais bem feita do que a realizada internamente pela maioria das escolas, já que este precisa ser discriminatório;
- Oferecer mais de uma modalidade de empréstimo, podendo ser para mensalidades, manutenção ou para ambos, dependendo do nível de carência do aluno e da dependência administrativa do curso.

Introduzir critérios realistas de reembolso, que incluam períodos de carência flexíveis dependendo do curso e do sexo do aluno, taxas de juros reais baixas, mas positivas. Estas medidas tornariam o Programa auto-sustentável no futuro e introduziram um importante viés contra a concentração de renda.

Conclusões

Este trabalho procurou desfazer dois mitos em relação às Universidades Federais. O primeiro é o do propalado descompromisso financeiro do Governo Federal para com suas universidades. Como vimos, o aporte de recursos ao longo dos últimos 20 anos foi crescente, especialmente para Pessoal, mas também para OCC, embora através de mecanismos "não convencionais". Ao mesmo tempo, as universidades apresentaram indicadores que demonstraram tendências positivas, especialmente no que se refere ao crescimento do número de professores em dedicação exclusiva, trabalhos publicados, titulação do corpo docente, aumento da quantidade e da qualidade da pós-graduação e construção dos *campi* universitários. O lugar comum de que as IFES estão em constante crise, o segundo mito, não se sustenta em vista dos dados conhecidos, embora elas possam ser criticadas pela relativa lentidão de suas mudanças e dos altos custos envolvidos.

O futuro, no entanto, não se apresenta auspicioso. Há várias indicações de que as IFES necessitarão de gastar ainda mais do que já vem fazendo. É provável que a folha de inativos volte a crescer como proporção dos gastos totais de pessoal, dado que as recentes aposentadorias precoces com salários integrais tenderão a onerar a folha ainda por muitos anos, tendo em vista a expectativa de vida de pessoas que se aposentam com idade inferior a 50 anos. Há fortes pressões para a elevação de salários de professores e funcionários que se encontram congelados há mais de um ano e meio, com perda de competitividade e ameaçando a qualidade do ensino e da pesquisa. Os Hospitais Universitários, em boa parte, vem acumulando uma crescente dívida em função da defasagem das tabelas do SUS e da precária qualidade de sua administração. Será preciso também aumentar o aporte direto de recursos do Tesouro para OCC das IFES. A antiga forma de repasse de OCC através da folha de pessoal já não pode mais ser feito, em virtude da centralização da folha de pagamento das IFES no Ministério da Administração. Finalmente, é preciso lembrar que boa parte do crescimento dos gastos totais do MEC tiveram como importante fonte os recursos do Fundo Social de Emergência, que é uma fonte transitória. Com o seu esgotamento, haverá uma grande pressão dos outros níveis de ensino pela manutenção de seus gastos, o que entrará em conflito com as necessidades das IFES.

Ocorre que as IFES já atingiram um padrão de gastos extremamente elevado, o que pode ser constatado pelo crescente custo por aluno e pelo fato de já estar consumindo mais do que os dezoito por cento da receita líquida de impostos federais, que é o mínimo que o Governo Federal deve gastar com Educação em geral. Desta forma, tendo em vista a prioridade para o ensino fundamental decidida pelo Governo Federal e a provável diminuição geral de recursos governamentais neste e pelo menos no próximo ano, torna-se politicamente (e praticamente) inviável a alocação de mais recursos para as IFES, apesar de suas necessidades.

A única possibilidade concreta de diminuir os gastos das IFES estaria na liberdade de administrar a sua folha de pessoal, o que mesmo assim, só geraria efeitos no médio prazo. No entanto, para isto seriam necessárias importantes mudanças na legislação, que não parecem estar a caminho. Dentre elas citaríamos, a supressão do

Regime Jurídico Único e da isonomia, a eliminação de aposentadorias precoces, a racionalização do regime de dedicação exclusiva dos professores e a flexibilização da estabilidade.

Pelo lado do aumento de recursos próprios, as alternativas são poucas. A cobrança de mensalidades está impedida por dispositivo constitucional e não há ânimo no Governo Federal para propor a sua revogação. A venda de serviços para o mercado pode ser feita por algumas IFES, mas pouco representariam e muitas delas já o fazem regularmente.

É possível, portanto, que tenhamos pela frente uma verdadeira crise nas IFES, que se manifestaria principalmente pela deterioração salarial (que, em parte, compensaria o crescimento do número de aposentados), pelas crescentes dificuldades financeiras dos Hospitais Universitários e pela generalizada falta de recursos para Custeio e Investimento.

Neste contexto, fica abalado o projeto de autonomia para as IFES. Ele só seria politicamente aceitável num contexto onde os recursos fossem fixados de forma impessoal e automática, como através de uma vinculação a um certo percentual dos dezoito por cento da Educação. A questão é que as Universidades já estão gastando mais de cem por cento deste recurso. Além disso, não se pode propor autonomia numa perspectiva de recursos decrescentes, deixando todo o ônus do ajuste aos dirigentes universitários.

Caberá ao setor privado o papel de elevar as matriculas no ensino superior, que necessitam de forte expansão. Para tanto, medidas de desregulamentação devem ser tomadas, especialmente no que se refere ao credenciamento de novos cursos, ao controle de preços de mensalidades e em relação ao financiamento pelo setor público. Ao mesmo tempo, estas medidas devem ser acompanhadas por um eficiente sistema de avaliação comparativa de cursos e programas.

Referências bibliográficas

Amaral, Nelson C., *As Verbas Públicas na Educação Brasileira* (O Artigo 60 esta sendo cumprido), Universidade Federal de Goiás, mimeo, s/d.

Batista, Edlamar (1994)., *Financiamento da Educação no Brasil: Dispêndios Públicos Federais, Estaduais e Municipais com Educação, 1990-1993*, Instituto de Pesquisas Aplicadas, dezembro.

Brunner. José J., (Org.) (1994), *Educación Superior en America Latina: Una Agenda de Problemas, Políticas y Debates en el Umbral del año 2000*, Bueno Aires. Documento CEDES/108, série Educación Superior.

Castro. Maria Helena de M. (1995), *A Revolução Silenciosa: Autonomia Financeira da USP e UNICAMP*, Banco Interamericano de Desenvolvimento, mimeo.

Durhan, Eunice R. (1996), " A Autonomia em Questão", *Folha de São Paulo*, 10/03/1996.

Durhan, Eunice R., e Sampaio H. (1995), "O Ensino Privado no Brasil", *Documento de Trabalho* 3/95, Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.

Gaetani, F. e Schwartzman, J. (1991), "Custo do Ensino e Eficiência da Universidade" *Ciência Hoje*, 13 (74): 36-42.

Klein, L. (1993), " Política y Politicas de Ensenãnza en Brasil: 1970-1990", Em H. Courard, (Org.), *Políticas Comparadas de Educación Superior en America Latina*, Flacso, Santiago, pp.185-249.

Ministério da Educação e do Desporto (1995), *A Política para as Instituições Federais de Ensino Superior*, Brasília, Junho.

Ministério da Educação e do Desporto; Secretaria de Educação Superior (1979), *O Ensino Superior no Brasil*, Brasília.

Ministério da Educação e do Desporto; Secretaria de Educação Superior (1991, 1992 e 1993), *Boletim de Dados Físicos e Orçamentários das Instituições de Ensino Superior Federais*, Brasília, n°s 4, 5 e 6.

Ministério da Educação e do Desporto Secretaria de Educação Superior MEC/SESu (1995), *Programa de Crédito Educativo, Situação Atual e Proposta de Ação*, Brasília.

Paul, J.J. e Wolf, L. (1992), “The Economics of Higher Education in Brazil”, World Bank, a view from Latin America and the Caribbean Technical Department, n° 30, Washington.

Paul, J.J.; Ribeiro, Z. e Pillati, O. (1993), “As Iniciativas e as Experiências de Avaliação de Ensino Superior: Balanço crítico”, Em E.R. Durhan e S. Schwartzman, (Orgs.), *Avaliação do Ensino Superior,* Eitora da Universidade de São Paulo.

Ristoff, D.I. (1995), “Avaliação Institucional: Pensando principios”, *Cadernos,* Pró-Reitoria de Graduação da Universidade Federal de Minas Gerais, pp.16-32.

Schwartzman. J. (1989), “ A Seletividade Sócio-Econômica do Vestibular e suas Implicações para a Política Universitária Pública”, *Educação e Seleção,* Janeiro/Junho (19): 99-109.

Schwartzman, J. (1991), “A Administração das Universidades Públicas: A racionalidade da ineficiencia, *Educação Brasileira*, Janeiro/Julho, 13 (27): 11-27.

Schwartzman, J. (1993), “Universidades Federais no Brasil - Uma avaliação de suas trajetórias (Décadas de 70 e 80), *Educação Brasileira*, Julho/Dezembro, 15 (31): 59-106.

Schwartzman, J (1995a), “O Crédito Educativo no Brasil”, *Educação Brasileira*, Janeiro/Junho, 17 (34): 71-84.

Schwartzman. J (1995b), “Comentário”, *Cadernos,* Pró-Reitoria de Graduação da Universidade Federal de Minas Gerais, pp.7-15.

Schwartzman, J. e Saleme, W. (1994), “A Controvérsia do Ensino Pago”, *Cadernos de Pesquisa*, Agosto (90): 62-71.

Schwartzman, S. (1994), “O Futuro da Educação Superior no Brasil”, Em V. Paiva e M.J. Warde (Orgs.), *Dilemas do Ensino Superior na América Latina*, Papirus, Campinas, pp.143-79.

Schwartzman, S. (1996), "O Ensino Superior no Brasil: a busca de alternativas”**,** preparado para apresentação no VII Fórum Nacional, Maio.

Wolf, L.; Albrecht, D. e Saliba, A. (1992), “Higher Education in Brazil: Issues and Efforts at reform”, Em L. Wolf e O. Albrecht, *Higher Education Reform in Chile, Brazil and Venezuela*, World Bank, a view from Latin America and the Caribbean Technical Department, n° 34, Washington.

ANEXOS

Anexo I
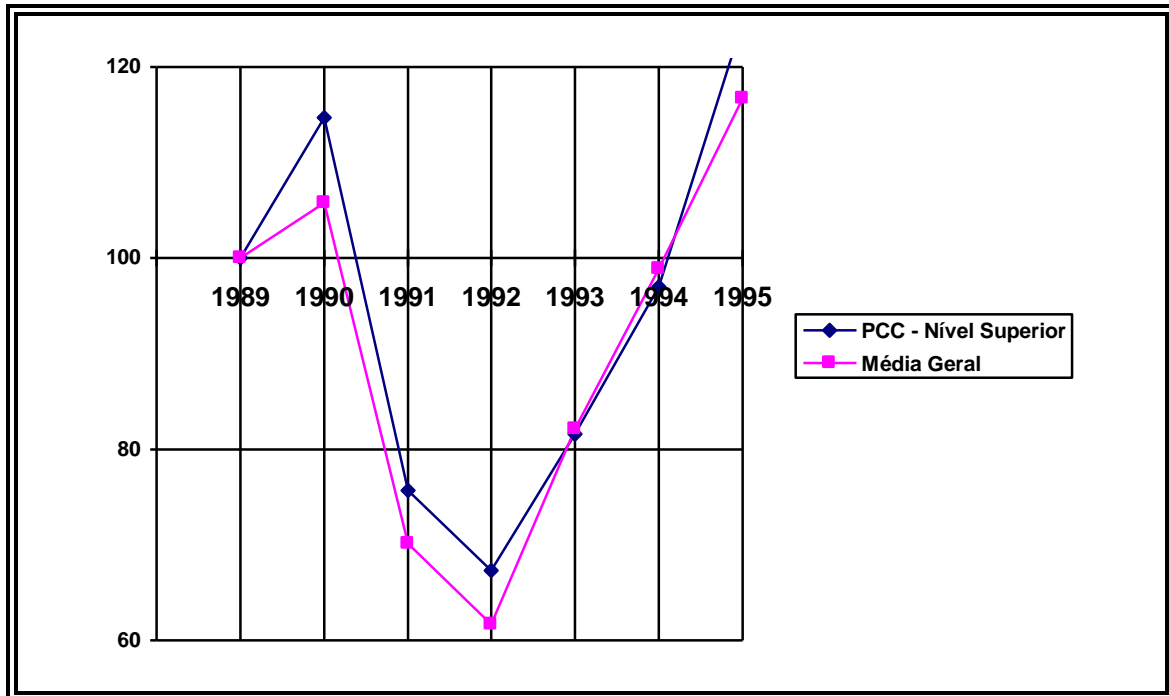
Figura 1 - Remuneração média real dos servidores do executivo (tomando como exemplo um salário equivalente a US$ 100 em 1989)

Fonte: *Folha de São Paulo*, 25/02/1996.

Anexo II
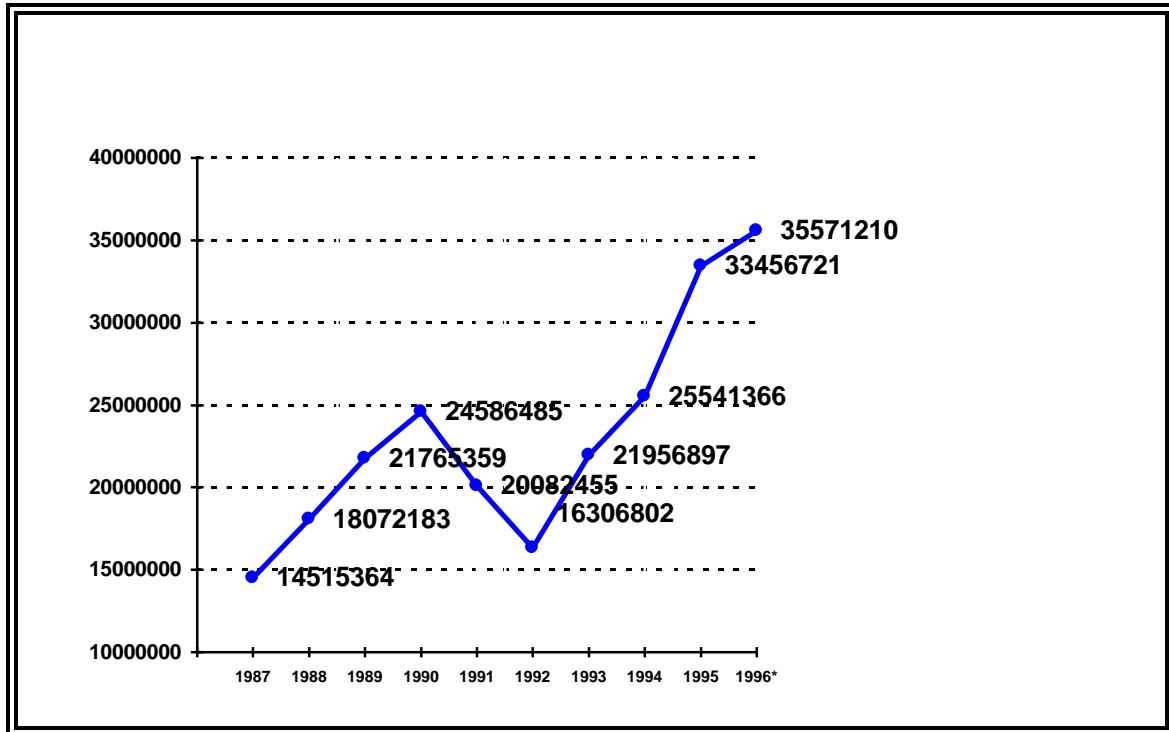
Figura 2 - Gastos do Poder Executivo

* Estimativa

Anexo III

Constituição Federal de 1988

Artigo 212 - A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§1° - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Artigo 60 - Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o poder público desenvolverá esforços com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de pelo menos cinqüenta por cento dos recursos a que se refere o Artigo 212 da Constituição para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Proposta de Emenda a Constituição Federal N° 233, de 1995

Artigo 60 - Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o Artigo 212 da Constituição ao ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização do atendimento e a remuneração do magistério.

§ 1° - A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios, na forma do disposto no Artigo 211 da Constituição, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado, de um Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma estabelecida por lei federal.

§ 2° - O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, 15% dos recursos a que se referem os Artigos 155, Inciso II, 158, Inciso IV, e 159, Inciso I, letras "a" e "b", e Inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre o Estado e seus Municípios, de acordo com o número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental, na forma da lei.

§ 3° - A União complementará os recursos dos Fundos a que se refere o §1° sempre que, em cada Estado, seu valor por aluno não alcançar um mínimo nacional, na forma da lei.

§ 4° - Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no §1° será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.
§ 5° - Para cumprimento do disposto no §3°, a União fará uso da parte dos recursos a que se refere o Artigo 212 da Constituição, inclusive os oriundos da fonte adicional prevista no §5° do mesmo artigo.